اقتصاديات المالية العامة

اقتصاديات المالية العامة

مع إشارة خاصة لتطور النظام المالي في المملكة العربية السعودية

دكتو ر

محمود محمد الدمرداش

"إن الاقتصادي الممتاز يجب عليه أن يدرس الحاضر على ضوء الماضي لفائدة المستقبل ويجب ألا يدع أي جزء من طبيعة الإنسان وأنظمته خارج نظـرته، ويجب أن يكون له هدف وخالياً من المصلحة في الوقت ذاته وأن يكون عزوفاً ولا يمكن إفساده، كما يمكن أن يكون قريباً من الأرض أحياناً".



جون ماينرد كينز

مُقدِّمَة

تلعب المالية العامة بالنسبة للدولة نفس الدور الذي يلعبه الجهاز العصبي بالنسبة لجسم الإنسان. أو أنها المرآة العاكسة لواقع الحياة الاقتصادية والاجتماعية لبلد ما.

وموضوع علم المالية العامة هو دراسة أوجه النشاط المالي للدولة، والمالية العامة بهذه الخاصية تمسنا عن قرب كأفراد و تثير فينا نزعة التأمل في أوضاع المجتمع الذي نعيش على ترابه.

ويكفي لإيضاح ذلك الجانب أن يتصور القارئ رحلته اليومية منذ الإستيقاظ في الصباح وحتى المساء ليجد نفسه و قد استعمل الكثير من الأدوات والسلع وحصل على العديد من الخدمات (كالتعليم والمواصلات .. ..الخ) التي تعهدت بها الدولة حتى غدت المالية العامة متغلغلة في كافة نواحي الحياة اليومية. فضلاً عن دور المالية العامة في إدارة الإقتصاد القومي وتحقيق أهداف التنمية الإقتصادية والإجتماعية.

ومع تبني سياسات الإصلاح الإقتصادي في كثير من البلدان النامية، ثار الجدل من جديد حول الدور الذي يمكن أن تلعبه الدولة في التنمية الإقتصادية وحول درجة تدخلها الملائم(١)، وأعلنت كثير من البلدان عن إجراءات للحد من تدخلها المباشر في الإقتصاد أو التحول عن هذا الحد من خلال سياسات الخصخصة (٢).

ولقد أثبتت تجربة الدول التي تبنت «برامج التصحيح الهيكلي» أننا لسنا بصدد تراجع في دور الدولة، بل بصدد إعادة هيكله لهذا الدور، وأن المسألة ليست تنازل مالي بقدر ما هي مسألة إنتقاء.

هكذا، يمكن القول، أنه مهما كانت النظرة إلى دور الدولة، فإن المالية العامة ستظل تشكل مسار التنمية والإستقرار وأنماط توزيع الدخول، وذلك من خلال تأثير أدوات المالية العامة (النفقات العامة والإيرادات العامة والموازنة العامة) على سلوك المنتجين والمستهلكين وعناصر الإنتاج(٣).

(١) د. محمود محمد الدمرداش، دور الدولة والتحديات التي تواجه الاقتصاديات العربية، المؤتمر العلمي السنوي السابع عشر الدولي لكلية التجارة بجامعة المنصورة، حول «استراتيجيات التحديث والجودة للاقتصاديات العربية في إطار المنافسة العالمية» (القاهرة : جامعة الدول العربية، ١٧ – ١٩ ابريل ٢٠٠١) .

(٢) د. محمود محمد الدمرداش، الخصخصة كوسـيلة لعلاج الاختلالات الهيكلية لقطاع الأعمال العام، رسـالة دكتوراه مقدمة إلى قسم الاقتصاد والمالية العامة - بكلية الحقوق جامعة القاهرة فرع بني سويف ١٩٩٩ .

(٣) أ. د. سهير محمود معتوق، أ. د أمينة عز الدين عبد الله، المالية العامة، القاهرة، ٢٠٠٠.

وتزامن مع وضع اللمسات الأخيرة لهذا المؤلف، إعلان المملكة العربية السعودية عن خطة طموحة لإعادة الهيكلة الإقتصادية وفق ما أُطلِقَ عليه رؤية المملكة ٢٠٣٠(١)، وهي الرؤية التي تنهض على ثلاثة محاور رئيسة:

أولاً : تعزيز توليد إيرادات غير نفطية.

ثانياً : ترشيد الإنفاق العام، وتحسين إجراءات إعداد الموازنة العامة.

ثالثاً : تنويع الثروة الوطنية وزيادة الدخل من الإستثمار الحالي، من خلال: الطرح العام لجزء من أسهم المشروعات المملوكة للدولة، إعادة هيكلة بعض المشروعات، وتحرير أسعار بعض الخدمات الأساسية.

واللافت أن يأتي في أعقاب الإعلان عن رؤية ٢٠٣٠، التنفيذ السريع لبعض الخطوات الإصلاحية الملموسة(٢)؛ مثل إعادة هيكلة قطاعي الكهرباء والمياه وتحرير تعريفة بعض الخدمات الأساسية، وتدشين برنامج التحول٢٠٢٠، وإعتبار موازنة ١٤٣٧/١٤٣٨ (٢٠١٥/٢٠١٦) موازنة التحول، وسوف يكون لكل ذلك انعكاساته الواضحة على طبيعة وتطور النظام المالي في المملكة.

ويبحث هذا الكتاب في أصول علم المالية العامة، ويهدف إلى إتاحة الفرصة للطالب للتعرف على الأبعاد المختلفة للمشاكل الإقتصادية والمالية العامة، والتعمق في فهمها بالقدر الذي يتيح له تفهم مختلف الجوانب الإنسانية للمالية العامة والسياسات المالية.

و بانتهاء هذا المقرر بنجاح يكون الطالب قادراً على أن :

١- يفسر طبيعة ونطاق النشاط المالي للدولة .

٢- يتعرف على طبيعة وتطور النظام المالي في المملكة العربية السعودية.

٣- يعرف مفهوم وأهمية الإنفاق العام ويتعرف على تقسيماته المختلفة ومحدداته وضوابطه.

٤- يتعرف على الأنواع المختلفة للإيرادات العامة، ويقترح سبل تنويع مصادر الإيراد العام.

٥- يناقش المشاكل المتعلقة بنظرية الضريبة، كالإزدواج الضريبي، التهرب الضريبي وسعر الضريبة ونقل عبء الضريبة، ويقترح حلول لهذه المشكلات.

---

(١) مجلس الوزراء السعودي، مجلس الشئون الاقتصادية والتنمية، «رؤية المملكة ٢٠٣٠». متاح على الموقع التالي: (/http://vision2030.gov.sa)

(٢) الخطة التنفيذية ٢٠٢٠ للأهداف الإستراتيجية لرؤية المملكة العربية السعودية ٢٠٣٠ .(موازنة التحول للعام المالي ١٤٣٧/١٤٣٨). متاح على الموقع التالي : (https://www.mof.gov.sa/Pages/default.aspx)

٦- يشارك في إعداد الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية، ويتعرف على أساليب الرقابة على الموازنة العامة السعودية.

٧- تطبيق القرارات واللوائح المالية، والمشاركة في إعدادها.

٨- يناقش المشاكل المتعلقة بعجز الموازنة العامة وسبل العلاج .

٩- يعد تقارير عن الآثار الإقتصادية والإجتماعية للسياسات المالية العامة.

وقد راعينا الرؤية المعيارية Normative Aspective وذلك ببحث ما يمكن تحقيقه بالقرارات والتدابير المالية في سبيل زيادة الرفاهية العامة، ولم نهمل الرؤية الوضعية Positive Aspective وذلك بالتعرف على واقع المجتمع والنشاطات والسياسات المالية العامة، بقصد إبراز الجوانب المضيئة في مسيرة النظام المالي في المملكة، والمساهمة في رسم مستقبله في ظل تحديات إقليمية ودولية.

ولبلوغ هذه الغايات، تم تقسيم الدراسة إلى أربعة أبواب، تتضمن خمسة عشر فصلاً، يسبق كل فصل استعراضاً للأهداف التعليمية المزمع تزويد الطالب بها، ويلحق بكل فصل عدد من التمرينات والتطبيقات العملية لقياس القدرة التحصيلية للطالب.

ونرجو من الله تعالى أن تأتى دراستنا هذه بمثابة استجابة لتلك الإعتبارات، وأن تكون عوناً للقارئ والمتخصص. ولعل كلمات جون ماينرد كينز J. M. Keynes في شرح مؤهلات الإقتصادي الجاد تكون معبرة عن طموحات دراستنا، حيث قال: (إن الاقتصادي الممتاز يجب عليه أن يدرس الحاضر على ضوء الماضي لفائدة المستقبل ويجب ألا يدع أي جزء من طبيعة الإنسان وأنظمته خارج نظرته، ويجب أن يكون له هدف وخاليا من المصلحة في الوقت ذاته وأن يكون عزوفاً ولا يمكن إفساده، كما يمكن أن يكون قريباً من الأرض أحياناً).

والله الموفـق ،،

د. محمود الدمرداش

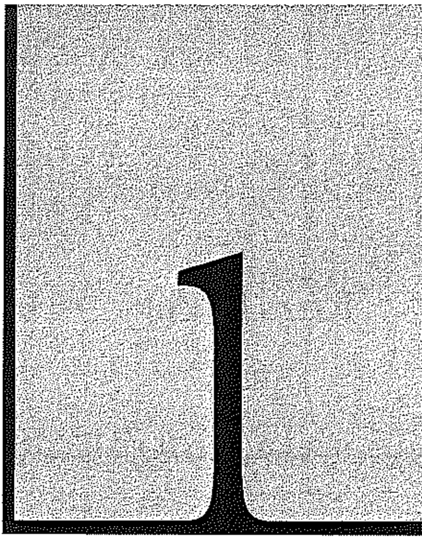
مكة المكرمة

السادس من رمضان١٤٣٧

خطة الدراسة :

لدواعي الإلمام بالمبادئ والنظريات التي تحيط بعلم المالية العامة، يتعين تناول هذه الدراسة بعد المقدمة في أربعة أبواب رئيسية، وذلك على النحو التالي :

- **الباب الأول : دور الدولة في النشاط الاقتصادي وتطور وظائف المالية العامة**
- **الباب الثاني : نظرية النفقات العامة .**
- **الباب الثالث : نظرية الإيرادات العامة .**
- **الباب الرابع : نظرية الموازنة العامة وتطور الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية**



الباب الأول

دور الدولة في النشاط الاقتصادي وتطور وظائف المالية العامة

الفصل الأول : التعريف بعلم المالية العامة

الفصل الثاني : حدود دور الدولة في النشاط الاقتصادي

الفصل الثالث : علاقة علم المالية العامة بالعلوم الأخرى

الفصل الأول
فى
التعريف بعلم المالية العامة

الأهداف التعليمية

يهتـم الفصـل الأول بتعريف الطالـب بمفهوم علم المالية العامة وطبيعته ونطاقه، وبنهاية هذا الفصل يكون الطالب قادراً على أن :

١ - يُعَرّفْ علم المالية العامة .

٢ - يتعرف على طبيعة علم المالية العامة ونطاقه .

٣- يحدد موضوعات علم المالية العامة .

٤ - يميز بين أنواع الحاجات العامة ويحدد الحاجات الجديرة بالإشباع عن طريق الدولة .

٥ - يحدد مفهوم السلع العامة .

٦- يصنـف السلـع والخدمات التى تقدمها الحكومة من حيث خصائص السلع العامة .

الفصل الأول
في
التعريف بعلم المالية العامة

تهتم المالية العامة بدراسة أوجه النشاط المالي للدولة. وتعد مشكلة الندرة مدخلاً مناسباً للتعريف بهذا العلم[1]:

وكما تشـــير الأدبيات الإقتصادية، تتلخص مشـــكلة الندرة في عـــدم التكافؤ بين الحاجـــات من ناحية، وبين الموارد والســـلع المتاحة من ناحية أخـــرى. فالموارد في معظمها محدودة ويصدق هذا على الأرض، والعمل، والسلع الإنتاجية.

فالأرض والموارد الطبيعية، محدودة في مساحتها ونوعيتها بالأبعاد الجغرافية للدولة ومدى ما تراكم في باطنها من أرصدة معدنية وبترولية طوال عمرها الممتد عبر مئات الملايين من السنين .

والطاقـــة الإنتاجية للعمل، محدودة بالتركيب العمري للســـكان، وبالمســـتويات التعليمية والصحية والغذائية والأخلاقية وبالقيم التي تســـود المجتمع وتشجع أو تحد من انطلاق العنصر البشرى وقدراته.

ولما كان الموردان الأساسيان (الطبيعي والبشرى) محدودين، فلابد أن تكون السلع الإنتاجية كذلك وهى نتاج هذين العنصرين. فالسلع الرأسمالية محدودة في كميتها بنتائج سلوك الأفراد والمجتمع إزاء الإستهلاك والإدخار عبر السنين. كما أنها محدودة في نوعيتها وعلاقتها بالحالة التكنولوجية السائدة وتطوراتها المتلاحقة التي تتطلب تجديد السلع المنتجة وتطويرها.

وتزداد مشـــكلة الندرة حدة في الدول النامية، ليس بســـبب النمو السكاني ونمو حاجات الأفراد بمعدل يفوق نمو الســـلع فحسب، ولكن بسبب طبيعة النظام الإقتصادي العالمـــي القائم. وما يرتبه من انتشـــار الأنماط الإســـتهلاكية المتقدمة في كافة أرجاء المعمورة بمعدل يفوق انتشـــار أســـباب المعرفة والتكنولوجيا في الدول النامية. هكذا تزداد مشكلة الندرة حدة في الدول النامية بسبب:

---

١ - من أوائل المؤلفات العربية التي استعرضت هذا الأدب الإقتصادي الرصين، مؤلف الدكتور رياض الشيخ "المالية العامة في الرأسمالية والاشتراكية"، في طبعاته المختلفة، ابتداء من الطبعة الأولى، الصادرة عن دار النهضة العربية عام ١٩٦٥م.

١- التأثير غير المتكافئ للعلاقات الاقتصادية الدولية في مجال الإنتاج والطلب. حيث يتباطأ معدل استيعاب الطرق التكنولوجية الحديثة بينما يتصاعد معدل الإستيراد لمواجهة انتشار الأنماط الإستهلاكية للدول الغنية والمتقدمة.

٢- إنعدام التوافق والإنسجام بين السلع الحديثة والسلع الوطنية، وما يرتبه ذلك من سوء إستخدام لكليهما، وتضاؤل المنافع التي تعود منها على مشتريها والمجتمع أيضا.

وفى سياق التعرف على طبيعة الحاجات التي يلاحظ أن كل الحكومات تتولى إشباعها، دأب الباحثين في الإقتصاد والمالية العامة[1] على التفرقة بين ثلاثة أنواع من الحاجات :

النوع الأول : الحاجات الجماعية Social Wants:

وتتوافر أمثلتها في الدفاع والأمن والعدالة، ومقاومة الأمراض المعدية، وحماية البيئة، وتكافؤ الفرص أمام الجميع في العمل والكسب والتعليم ..... توفير نظام حكم ينال الرضا والقبول ويضمن مشاركة أفراد المجتمع بطريقة فعالة وبصفة خاصة إزاء مواجهة القضايا الكبرى والمصيرية ، الإستقرار الاجتماعي والسياسي باعتباره الشرط الضروري للتقدم في الزمن الطويل ..... وهى حاجات تهم مجموع المواطنين، ولا يمكن لكل فرد أن يقوى على إشباعها بنفسه مستقلاً. وتقوم الدولة بإشباعها من خلال أجهزتها المختلفة، بسبب عدم قابليتها للتجزئة، وعدم إنطباق مبدأ الإستبعاد بشأنها.

ويقصد **بعدم قابلية الحاجات الإجتماعية للتجزئة،** أنه لا يمكن إشباعها لبعض الأفراد دون البعض الأخر، فالخدمات العامة مثل الأمن والقضاء تعود منافعها على جميع الأفراد في المجتمع، دون إعتبار لنصيب كل منهم. كما أن المنتجات التي تشبع حاجة عامة لا يترتب على إستهلاك أحد الأفراد لأي كمية من المنتج انتقاص القدر المتاح للإستهلاك لباقي الأفراد. وهذا على عكس السلع الخاصة، فإن إنتفاع فرد بأي كمية منها، يمنع إنتفاع باقي الأفراد بتلك الكمية.

ويقصد **بمبدأ الإستبعاد** أن الإنتفاع بالسلعة أو الخدمة يقتصر فقط على الأفراد الذين يدفعون مقابل هذه السلعة أو الخدمة، في حين يستبعد الفرد الذي لا يدفع مقابل الانتفاع بهذه السلع والخدمات.

ويترتب على عدم قابلية السلع والخدمات التي تشبع حاجة عامة للتجزئة، وعدم إنطباق مبدأ الإستبعاد بشأنها، أن التكلفة الحدية للسلع والخدمات التي تشبع حاجة إجتماعية تساوي صفر.

[1] - من المؤلفات الرائدة في هذا السياق مؤلف Musgrave R.A & Peggy Musgrave, Public finance in theory and practice " الصادر عن دار ماكجروهل عام ١٩٥٩م. وقد صدرت ترجمة عربية لهذا الكتاب عام ١٩٩٢م، للدكتور محمد حمدي السباخي، عن دار المريخ للنشر، الرياض - المملكة العربية السعودية.

النوع الثاني : الحاجات الفردية Individual Wants:

يمكن للإنسان إشباع حاجته منها بطريقة فردية، ومن أمثلتها المأكل والمشرب والملبس. وهى حاجات قابلة للتجزئة، ويستطيع كل فرد إشباع حاجته منها بنفسه.

النوع الثالث : الحاجات شبه الجماعية Merit Wants:

فيما بين الحاجات الجماعية غير القابلة للتجزئة (حماية البيئة) والحاجات الفردية القابلة للتجزئة (الخبز)، توجد طائفة أخرى من الحاجات يستطيع كل فرد أن يشبع حاجته منها بمفرده بصرف النظر عن إشباع الآخرين لها من عدمه، أي أنها قابلة للتجزئة. ولكن للأهمية الإجتماعية القصوى لهذه الحاجات (والمتمثلة في عدم قابلية المنافع للتقسيم) تكون جديرة Merit بأن تضطلع بها الدولة وتشبعها، ومن أمثلتها التعليم والصحة و النقل والمواصلات.....

ومن خلال العرض السابق ، يبين أنه توجد حاجات جديرة بأن تضطلع بها الدولة وتشبعها، إما لعدم قابليتها للتجزئة (أمن الحدود، العدالة، الأمن الداخلي)، أو لعدم قابلية منافعها للإنقسام (كالتعليم والصحة) .

ولتمويل هذه النفقات، لابد أن تبحث الدولة عن إيرادات عامة تحصل عليها من مصادر مختلفة (كالضرائب والرسوم والقروض ...إلخ)

وينبغي على الدولة في سياق القيام بمهام الإنفاق العام، والبحث عن الإيرادات العامة من مصادرها المختلفة، أن تسير على نهج منضبط وواضح من خلال برنامج معين وفى مدة محددة هي غالباً سنة، يقدر النفقات الضرورية لتنفيذها، والإيرادات المحتمل الحصول عليها لتغطيتها .

هذا التقدير للنفقات والإيرادات عن فترة محدودة غالباً ما تكون سنة، هي ما أصطلح على تسميتها الميزانية العامة أو الموازنة العامة للدولة .

وهذه الموضوعات الثلاث، النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة، تكون الموضوعات الأساسية لعلم المالية العامة.

وهكذا أيضاً، تدفع مشكلة الندرة وما تحمله بين طياتها من علاقات عدم التكافؤ بين الحاجات والطلب من ناحية والسلع المتاحة لمواجهتها من ناحية أخرى إلى بروز عدة قضايا يجدر الإشارة إليها لسلامة التحليل :

١- وظيفة التخصيص Allocation Function :

تتلخص مشكلة تخصيص الموارد في الإختيار بين حاجة وأخرى أو بين غرض وآخر. ويتضمن الاختيار التضحية ببعض الحاجات أو الأغراض في سبيل إشباع

الحاجات التي تنال تفضيل الأفراد والمجتمع. وتفرض مشكلة التخصيص توافر جهاز أو أكثر (جهاز السوق – جهاز الحكومة) يتولى تحديد ما ينتج من السلع، الكميات التي تنتج من سلعة ما ، الطريقة التي تستخدم في الإنتاج.

٢- وظيفة التوزيع Distribution Function :

يتلخص موضوعها في موائمة توزيع الطلب والقوى الشرائية بين مختلف الأفراد والجماعات والأقاليم ، لتأكيد مطابقة ما يعتبره المجتمع حالة (عادلة) أو (مناسبة) للتوزيع .

٣- وظيفة الاستقرار The Stabilization Function :

تتعلق بتوفير فرص الاستخدام المنتج لقوى العمل المتاحة والاستغلال الأمثل لرأس المال. وكذلك تحقيق قدر معقول من التوازن الداخلي (استقرار مستوى الأسعار) والتوازن الخارجي (استقرار ميزان العلاقات الاقتصادية مع العالم الخارجي) .

٤- وظيفة التنمية الاقتصادية Economic Development:

تتمثل في تنمية القوى المنتجة (البشرية والمادية) للمجتمع، وعلى الأخص تحقيق زيادة ملحوظة في مستوى معيشة الأفراد، وضمان وصول ثمار التنمية إلى كل فئات المجتمع .

وكنتيجة لما تنطوي عليه عملية الموازنة العامة من تأثيرات شتى في هذه المجالات الأربع للحياة الاقتصادية، يمكن رصد ملحوظتين هامتين:

الأولى: بروز الأهمية الكبرى للقيام بتحليل دقيق للآثار الاقتصادية والاجتماعية لمختلف عناصر المالية العامة (الإيرادات، النفقات، الموازنة العامة) . وبالفعل خصص جانب كبير من علم المالية العامة لدراسة هذه الآثار. وأخذت هذه الدراسات تستقل شيئاً فشيئاً حتى أصبحت تكون فرعاً قائماً بذاته في نطاق العلم يعرف (باقتصاديات علم المالية العامة).

الثانية: تنامي الاتجاه إلى تخصيص جانب كبير من علم المالية العامة لدراسة كيفية استخدام مختلف عناصر المالية العامة، استخداماً هادفاً من أجل تحقيق أهداف محددة بخلاف الغرض المالي (مجهودات الحكومة لتحقيق الاستقرار وتشجيع النشاط الاقتصادي) وهذا هو موضوع السياسة المالية[1].

١- استجابة لهذه التطورات أصدر المشرع الفرنسي مرسوماً في ٢٧مارس ١٩٥٤م بتعديل نظام الدراسة والإمتحان من أجل الليسانس في الحقوق، تضمن هذا التعديل تقسيم الدراسة إلى دورتين دراسيتين مدة كل منهما سنتان: الدورة الأولى عامة، ويشترك فيها جميع طلاب ليسانس الحقوق، والثانية خاصة، وتتفرع إلى عدة فروع يعطى كل منها نوعاً متميزاً من الليسانس: في القانون الدولي، في القانون العام، في العلوم السياسية، وفي الاقتصاد السياسي. وتقرر بموجب هذا المرسوم تدريس "فن المالية العام" - تبحث في القواعد والأساليب الفنية المتعلقة بنفقات الدولة وإيراداتها وميزانيتها في السنة الأولى=

ومن خلال العرض السابق لتعريف علم المالية العامة يتضح أن جانب التمويل ليس هو موضوعه الوحيد، فالموضوع يشمل التمويل دون شك، لكنه يشمل أيضاً وبدرجة لا تقل أهمية وظائف التأثير في تخصيص الموارد وتوزيع القوة الشرائية والطلب بين مختلف الأفراد والفئات والمناطق وتحقيق قدر معقول من التوازن والاستقرار الاقتصادي.

فالأمر لم يعد يستدعى التقييد بالتوازن السنوي للموازنة العامة قدر الاهتمام بالتوازن العام للاقتصاد القومي.

ولم يعد ممكناً بالتالي الالتزام بوظيفة التمويل فقط في تعريف علم المالية العامة، بل ينبغي إضافة إلى ذلك إبراز:

١- الآثار الاقتصادية والاجتماعية لعناصر المالية العامة .

٢- استخدام عناصر المالية العامة لتحقيق أهداف معينة بخلاف الغرض المالي .

وعليه ينصرف علم المالية العامة للبحث فيما يلي :

١- تحديد مدى وطبيعة الحاجات العامة .

٢- الإنفاق العام .

٣- الإيرادات العامة .

٤- الموازنة العامة .

٥- السياسات المالية وآثارها الاقتصادية والاجتماعية.

ولكن تبعاً لمدى الاهتمام بعنصر معين من عناصر التعريف السابق، تعددت تعريفات علم المالية العامة في كثير من المؤلفات. ومن تلك التعاريف على سبيل المثال:

- هو العلم الذي يدرس النفقات العامة والإيرادات العامة اللازمة لتغطيتها. (وهذا هو التعريف التقليدي الذي يركز على جانب النفقات).

أو هو العلم الذي يدرس الوسائل التي تحصل بها الدولة على الأموال اللازمة لتغطية نفقاتها، أو هو العلم الذي يبحث في كيفية توزيع الأعباء العامة على أفراد المجتمع (وهذه هي طائفة أخرى من التعاريف التقليدية تركز على جانب الإيرادات).

أو أنه دراسة لدخل السلطات العامة ونفقاتها والموازنة بينهما (وهذا هو التعريف التقليدي الذي يعنى بتوازن الموازنة).

=من الدورة الأولى. تدريس مادة "أقتصاديات المالية العامة" في السنة الرابعة من فروع الاقتصاد السياسي والقانون العام والعلوم السياسية وتشمل هذه المادة اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية في الوقت ذاته.(جامع: ١٩٧٠م)

- أو هو العلم الذي يدرس النفقات العامة والإيرادات العامة وتوجيهها بغرض تحقيق أغراض الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

- أو هو العلم الذي يختص بتحويل الموارد وتخصيصها لإشباع الحاجات العامة، أو هو العلم الذي يهتم بدراسة العلاقات الاقتصادية والآثار التي تظهر من العمليات التي ينطوي عليها النظام المالي في مجال تكوين واستخدام الأرصدة المالية من قبل الدولة. أو أنه العلم الذي يعنى بالمبادئ التي تحكم نشاط الدولة ووسائل إشباعها للحاجات العامة وآثار هذا النشاط على الاقتصاد القومي .....

وهذا هو جوهر التعاريف الحديثة التي تميل إلى التركيز على دراسة الجوانب الاقتصادية للنشاط المالي للدولة وإلية إحداث العمليات والسياسات المالية لآثارها.

أسئلة الفصل الأول

السؤال الأول :

ضع علامة (✓) أمام العبارة الصحيحة وعلامة (×) أمام العبارة غير الصحيحة :

١- حماية البيئة حاجة خاصة يستطيع الافراد اشباعها بأنفسهم دون تدخل الدولة. (   )

٢- وظيفة التمويل هي الوظيفة الوحيدة للمالية العامة.(   )

٣- تختلف النظم الاقتصادية في تحديد ما يجب وما لا يجب أن تقوم به الحكومة.(   )

٤- يتم توزيع السلع والخدمات العامة وفق آليات السوق وعلى نحو ما يحدث في السلع والخدمات الخاصة.(   )

٥- السلع العامة تماما غير قابلة للتجزئة .(   )

٦- السلع والخدمات العامة تتاح للألفرد على أساس المقدرة على الدفع.(   )

السؤال الثاني :

اشرح مفهوم ما يلي :

١- المقصود بالحاجات الجديرة.

٢- الوظائف الأساسية للمالية العامة .

٣- الجوانب الأساسية لدراسة علم المالية العامة.

أسئلة الفصل الأول

السؤال الثالث :

أذكر بعض السلع العامة التي تقدمها الدولة للمواطنين.

السؤال الرابع :

(ب) الجدول أدناه يتضمن قائمة بأهم السلع والخدمات التي تقدمها الحكومة للأفراد في المملكة العربية السعودية :

السلع	قابلة للانقسام	غير قابلة للانقسام	قابلة للتجزئة لكن منافعها غير قابلة للانقسام
الأمن			
حماية البيئة			
الكهرباء			
التعليم			
الصحة			

المطلوب :

صنف هذه السلع من حيث خصائص السلع العامة بوضع علامة (✓) في المكان المناسب.

الفصل الثاني

فى

حدود دور الدولة في النشاط الاقتصادي

الأهداف التعليمية

••يناقش هذا الفصل تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي وانعكاساته على المالية العامة، وبنهاية هذا الفصل يكن الطالب قادراً على أن :

- **يتعرف على تطور دور الدولة في النظام الرأسمالي من خلال المدرسة الكلاسيكية والمدرسة الكينزية.**
- **يتعرف على دور الدولة في النظام الاشتراكي .**
- **حدود الدور الاقتصادي للدولة في الكر الاقتصادي الإسلامي.**
- **يشرح مفهوم الخصخصة وأسبابها وأساليبها المختلفة .**
- **يناقش أثر الخصخصة على دور الدولة في النشاط الاقتصادي .**
- **يقارن بين مصادر الإيرادات في النظم الاقتصادية المختلفة .**
- **يتعرف على الملامح الإستراتيجية لرؤية المملكة ٢٠٣٠، ويشرح أهم جوانبها المالية.**

الفصل الثاني
في
حدود دور الدولة في النشاط الاقتصادي

إن تخوم النشاط المالي للدولة يحددها النظام الاقتصادي السائد في هذه الدولة. وتشير الأدبيات الاقتصادية إلى تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي (من الدولة الحارسة، إلى الدولة المتدخلة، إلى الدولة المنتجة)، وكان من الطبيعي أن يتبع هذا التطور في دور الدولة تطوراً مماثلاً في مفهوم الموازنة العامة ودورها في النشاط الاقتصادي.

وقد شهدت الفترة منذ منتصف سبعينات القرن العشرين تحولا جذرياً في الفكر الاقتصادي بالنسبة لدور الدولة، وأعلنت الحكومات في كثير من البلدان عن إجراءات للحد من تدخلها المباشر في الاقتصاد أو التحول عن هذا الحد من خلال سياسات الخصخصة. ومن ثم ثار الجدل من جديد حول الدور الذي يمكن أن تلعبه الدولة في التنمية الاقتصادية وحول درجة تدخلها الملائم .

وفيما يلي نعرض لتطور ملامح الفكر الاقتصادي في تحديد ألمدي المناسب لتدخل الحكومة في النشاط الاقتصادي:

أولا : المنظور الكلاسيكي وحيادية دور الدولة في النشاط الاقتصادي:

مع بزوغ شمس الفكر الاقتصادي التقليدي بعناصره الرئيسية الخمسة (النظام الطبيعي، الرشادة، العقلانية، الفردية، النفعية) ساد الاعتقاد بقدرة القطاع الخاص إذا ما توافرت له الإمكانيات اللازمة على تحقيق التوازن المستقر تلقائياً عند مستوى التوظيف الكامل. ومن ثم فقد آمن الكلاسيك بأفضلية القطاع الخاص في إدارة النشاط الاقتصادي.

ولم تكن هذه الإمكانيات اللازمة في نظر الفكر الكلاسيكي سوى ضمان عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي. فتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي يعوق القطاع الخاص عن اتخاذ القرارات الاقتصادية السليمة بحرية تامة ويسلب من القطاع الخاص رؤوس الأموال اللازمة لزيادة الإنتاج وتنمية الاقتصاد القومي ليبذرها في إنفاق عام مجدب، فتتحول بذلك جزءاً من موارد المجتمع عن استخداماتها المثلي .

لذلك كان الفكر الكلاسيكي يرى ضرورة تحديد أوجه الإنفاق العام في أضيق الحدود، وأن يكون تدخل الدولة لإنجاز هذا الدور المحدد تدخلاً حيادياً لا يؤثر بأي صورة من الصور على نشاط وقرارات القطاع الخاص .

هكذا، تبلورت ملامح الرؤية الكلاسيكية لدور الدولة في النشاط الاقتصادي بالحد من هذا الدور وانحصاره في القيام بمهام الأمن والعدالة، إضافة إلى الأعمال العامة اللازمة للجماعة (المرافق التقليدية). وأضحت المالية العامة محايدة لا تهدف إلى إحداث أي تغيير في البنيان الاقتصادي ولا في البنيان الاجتماعي. واستتبع ذلك ضرورة توازن الميزانية العامة سنوياً، وقصر دورها على مجرد تحصيل قدر من الأموال من مجموعة من أفراد المجتمع (جانب الإيرادات) ثم تحويل نفس القدر من الأموال إلى مجموعة من أفراد نفس المجتمع (جانب النفقات) . فينتفي بذلك أثر التدخل الحكومي في النشاط الاقتصادي .

وبدت الميزانية في ظل هذا الفكر مجرد بيان حسابي تقديري متوازن عن متطلبات الدولة الإنفاقية ووسائل تدبير الأموال اللازمة لهذا الإنفاق خلال فترة مقبلة دون مراعاة لأي من المتغيرات الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية سواء على المستوى القومي أو العالمي.

ثانياً : الرؤية الكينزية والتدخل الايجابي للدولة في النشاط الاقتصادي :

تحت تأثير الأزمات الاقتصادية وانتشار البطالة، ظهرت أفكار «جون مايترد كينز Gon Maynard Keynes»، التي عبرت عنها النظرية العامة لكينز عام ١٩٣٦. وتحت تأثير هذه الأفكار، اتسع نطاق نشاط الدولة، وأصبحت مسئولة عن التوازن الاقتصادي والتوازن الاجتماعي، مع احترام الملكية الفردية. وتم إعادة النظر في سياسة الإيرادات العامة والإنفاق الحكومي. فلم تعد النفقات العامة مقصورة على الوظائف التقليدية، بل أصبحت تهدف بالإضافة إلى ذلك التأثير في الدخل القومي، وإعادة توزيعه. واتسع دور الإيرادات العامة لتحقيق قدراً من التقارب بين الدخل والثروات، وإلى محاربة التضخم....إلخ. وتآكل مبدأ توازن الميزانية لحساب – عجز – وتكوين احتياطي للموازنة. واستتبع هذا التدخل تطوراً مماثلاً في السياسات المالية، تحولاً إلى (المالية الوظيفية).

وهكذا، أحدثت الثورة الكينزية تطوراً مشهوداً في دور الدولة وفي المالية العامة على السواء، بالانتقال من (الدولة الحارسة) إلى (الدولة المتدخلة)، ومن (المالية المحايدة) إلى (المالية الوظيفية).

ثالثاً : المنظور الاشتراكي " المالية التخطيطية و ملكية الدولة لوسائل الإنتاج ":

عهد النموذج الاشتراكي إلى الدولة القيام بمهمتي الإنتاج والتوزيع، من خلال الملكية العامة لوسائل الإنتاج ، ونظام التخطيط المركزي الشامل. حيث تكثف الدولة جهودها لتضع خطة اقتصادية واجتماعية وسياسية شاملة لكافة أوجه النشاطات باعتبارها تتملك غالبية موارد المجتمع، وتتولى تنظيم وإدارة معظم الأنشطة الاقتصادية وتضمن التوزيع الأمثل للدخول والثروات، وتكفل الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي والسياسي وتشبع كافة احتياجات المجتمع .

واقتضى ذلك، تغيير دور الموازنة العامة وطبيعتها لتصبح جزءاً من الخطة المالية للدولة (المالية التخطيطية). أوهي التعبير المالي للخطة السنوية التي تمثل خطة العمل الفعلية للسنة القادمة.

رابعاً : ظاهرة الخصخصة وإعادة هيكلة دور الدولة في النشاط الاقتصادي:

الخصخصة هي الترجمة العربية للكلمة الانجليزية «Privatisation». وقد تعددت الآراء بخصوص المعني الاقتصادي للخصخصة، بين اتجاهين رئيسيين: أولهما يضيق من هذا المفهوم ويحصر الخصخصة في نقل ملكية المشروعات المملوكة للدولة إلى القطاع الخاص، أوتسيير المشروع العام وفق طريقة تسيير المشروع الخاص. وثانيهما يوسع من هذا المفهوم ليشمل أي تحريك للمسئوليات بعيدا عن سيطرة الدولة من خلال إحداث تغييرات في السياسة الاقتصادية الكلية فضلا عن نقل الملكية.

وأرجعت دراسة حديثة – الخصخصة كوسيلة لعلاج الاختلالات الهيكلية لقطاع الأعمال العام – هذا التباين في مفهوم الخصخصة إلى وجود قدر كبير من الخلط بين مفهوم وأهداف وأساليب الخصخصة، وأن فهما دقيقا لماهية الخصخصة يتطلب رده إلى التطور الذي لحق بدور الدولة في النشاط الاقتصادي. وانتهت دراسة – محمود الدمرداش – سالفة الذكر، إلى أن الخصخصة تعني : « إعادة هيكلة دور الدولة في النشاط الاقتصادي وإعادة حقوق الملكية من الدولة إلى القطاع الخاص عن طريق نقل ملكية المشروعات المملوكة للدولة إلى المؤسسات الخاصة والأفراد، تفويض الأفراد في أداء المهام العامة، نقل وظيفة التنظيم إلى المنافسة وقوى السوق، بهدف : الحد من ترهل الدولة، إحياء المجتمع المدني، وحشد الطاقات الخاصة لإدارة الموارد الاقتصادية بكفاءة أكثر تلبية للحاجات الاقتصادية وللعدالة الاجتماعية» .

أساليب الخصخصة :

تتم الخصخصة من خلال نقل ملكية وإدارة المشروعات المملوكة للدولة إلى المؤسسات الخاصة والأفراد، التمويل الخاص للمشروعات العامة، ونقل وظيفة التنظيم للمنافسة وقوي السوق.

١- خصخصة الملكية :

ويقصد بذلك قيام الدولة بنقل ملكية المشروعات العامة إلى القطاع الخاص. وفيما يلي نعرض لأهم أساليب الخصخصة في ضوء تجارب الدول:

- الطرح العام للأسهم :

يقصد بالطرح العام Public offering قيام الحكومة بطرح كل أو جزء من أسهم رأسمال المشروع العام للبيع للجمهور من خلال سوق الأوراق المالية وقد يكون الطرح العام كليا فيتحول المشروع العام إلى مشروع خاص وقد يكون الطرح العام جزئيا فيتحول المشروع العام إلى مشروع مشترك .

وتشير الأدبيات في مجال الخصخصة إلى أهمية أن يكون الطرح العام جزئيا بمعني أن تبقي الحكومة على ملكية جزئية في رأسمال المشروع على أن يكون ذلك مصحوبا بعدم اشتراكها في الإدارة وذلك بصرف النظر عن صغر أو كبر نسبة ما تبقي لها في ملكية رأس المال إذ يعد ذلك بمثابة التزام ضمني من الحكومة بعدم الإضرار بالملاك الجدد لأنها سوف تتحمل جزء من تبعات تلك السياسة بوصفها تتمتع بملكية جزئية في رأس المال ومعني ذلك أن إبقاء الحكومة على ملكية جزئية يعد مصدرا لثقة المستثمرين.

- الطرح الخاص للأسهم :

وفقا لهذا الأسلوب يتم بيع المشروع العام المراد خصخصته أو جزء منه لصالح مجموعة من المستثمرين أو مستثمر واحد وقد يتم البيع لمشروعات قائمة بالفعل أو لمؤسسات مالية . ويتم الطرح الخاص لحصة الحكومة في رأس مال المشروع من خلال إتباع نظام العطاءات أو التفاوض المباشر ويتيح أسلوب العطاءات قدرا كبيرا من المنافسة والمفاضلة بين المستثمرين المتقدمين بينما يتطلب التفاوض المباشر عملية بحث لتحديد المشتريين المحتملين. وفي كل الحالات يقع على الحكومة عبء اختيار المشتري والتأكد من جديته وسلامة مركزه المالي وهي أمور تكون أكثر يسرا لو كان المشروع مملوكا بالمشاركة مع القطاع الخاص حيث تستطيع الحكومة التصرف في حصتها بسهولة من خلال عرضها للبيع لشركائها الحالين، ويتسم هذا الأسلوب بالمرونة ويتيح فرص البيع لمستثمر استراتيجي.

- تملك العاملين للأسهم :

ويعرف هذا الأسلوب بنظام الأيسوب E.S.O.P، وكلمة الايسوب هي الاختصار لتسمية هذا النظام الإنجليزي وهي Employee Stok Ownership Plan وعلى ذلك فالأيسوب هو نظام لتملك العاملين للأسهم في الشركات، وقد شاع نظم تملك العاملين لأسهم الخصخصة لتوسيع قاعدة الملكية أو كأسلوب لتعويض العاملين إذا تطلب الأمر تخفيض قوة العمل .

٢- الخصخصة من خلال المشاركة :

هنا تلجأ الدولة إلى زيادة رأس مال المشروع العام لمعالجة الخلل في هياكله التمويلية ، ويتم الاكتتاب في هذه الزيادة عن طريق القطاع الخاص، وينتج عن ذلك شركة اقتصاد مختلط.

٣- الخصخصة من خلال التأجير :

بموجب هذا الأسلوب تؤجر الدولة كل أو بعض أصولها في مشروع معين للقطاع الخاص، الذي يتولي مسئولية إدارة وتشغيل هذه الأصول وفقا لشروط العقد المبرم، مقابل قيمة ايجارية تحدد في هذا العقد.

٤- خصخصة الإدارة :

هنا تحتفظ الحكومة بملكية المشروع العام ، وتقوم بتطوير أسلوب الإدارة وإتباع نظام الإدارة الخاصة. ومن الأساليب المتبعة لنقل إدارة المشروعات العامة إلى القطاع الخاص: أسلوب عقود الإدارة، التعاقد على أداء الخدمات، وأسلوب الامتياز.

الخصخصة ودور الدولة :

الاتفاق على أن الخصخصة هي إعادة هيكلة لدور الدولة في النشاط الاقتصادي، يقودنا إلى تساؤل: حول ماهية هذا الدور؟

بحسب Kolderie يجب التمييز بين أمرين :

التوفير: هو عملية وضع القرار السياسي لتوفير سلعة أو خدمة للمواطنين، ويشمل (وضع السياسات واتخاذ القرارات والتنظيم والدعم).

الإنتاج: هو عملية إدارة إنتاج السلعة أو الخدمة، ويشمل (التشغيل والتسليم والبيع والإدارة).

ومن هنا يتحدد السؤال عن ماهية الخصخصة كالآتي:

هل دور الدولة هو في القرار السياسي لتوفير الخدمة للمواطنين، أم في العمل الإداري لإنتاج هذه الخدمة؟

حاصل ما تقدم أن التوفير وظيفة منفصلة عن وظيفة الإنتاج، ومن ثم هناك بعدان أساسيان للاختيار بين العام والخاص، (كما يبين الشكل التوضيحي رقم ١) فيمكن للحكومة أن تترك للأفراد مهمة اتخاذ القرار بشأن خدمة معينة، وتدير هي عملية الإنتاج (المربع رقم٣ في الشكل التوضيحي سابق الذكر) ويمكن العكس، ويمكنها خصخصة مهمتي الإنتاج والتوفير معاً (المربع رقم ٤ من الشكل التوضيحي ذاته) بل في إطار الوظيفة الواحدة يمكن أن نكون بصدد إدارة خاصة لمهمة الدفاع، لكن هذا لا يعني أن قطاعاً خاصاً أضحى يمول نفقات الدفاع، ومثال على ذلك ـ أيضاً ـ يمكن أن تعهد الحكومة إلى القطاع الخاص ببناء المساكن الشعبية، بينما تتولى هي دعم فروق الإيجار لمحدودي الدخل.

(شكل توضيحي رقم (١) : (ماهية الخصخصة)

(التوفير) — **(الإنتاج)**

(1) عام . عام	(3) خاص. عام
(2) عام . خاص	(4) خاص. خاص

معنى ذلك أن وظائف التوفير (وضع السياسات، اتخاذ القرارات، التنظيم، الدعم) ووظائف الإنتاج (التشغيل، التسليم، البيع، الإدارة) يمكن تقسيمها، بحيث تخصخص منفردة أو مجتمعة.

ولقد أثبتت تجربة الدول التي تبنت «برامج التصحيح الهيكلي» أن انسحاب الدولة ليست مسألة تنازل مالي بقدر ما هي مسألة انتقاء. وهو ما يعني أن سياسات الخصخصة من شانها التأثير على هيكل وتفضيلات الموازنة العامة للدولة.

وكما أدى تنامي دور الدولة في النشاط الاقتصادي إلى تغيير طبيعتها من «الدولة الحارسة» إلى «الدولة المتدخلة» إلى «الدولة المنتجة»، فمع انتشار سياسات الخصخصة حدثت تغييرات في طبيعة هذا الدور، وتباينت محاولات وضع تصور لهذا الدور من «الدولة الحكم» إلى « دولة الأنا الأعلى أو الدولة الضمير Super Ego - State»[1].

١- الدمرداش: ١٩٩٩ .

خامساً : دور الدولة في الاقتصاد الإسلامي:

يقينا لم يعتنق الفكر المالي الإسلامي فكرة المالية المحايدة، التي تغل يد الدولة عن كل دور يمكن أن يؤثر في النشاط الاقتصادي، وإنما آمن بدور جوهري يمكن أن تلعبه الدولة في الاقتصاد. فالدولة عليها التزاما «بحراسة الدين وسياسة الدنيا»[1]، امتثالا لقول الرسول صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ «مَنْ وَلاهُ اللهُ شَيْئًا مِنْ أُمُورِ الْمُسْلِمِينَ، فَاحْتَجَبَ دُونَ حَاجَتِهِمْ وَخَلَّتِهِمْ وَفَقْرِهِمْ، احْتَجَبَ اللهُ دُونَ حَاجَتِهِ وَخَلَّتِهِ وَفَقْرِهِ يَوْمَ الْقِيَامَةِ»[2]. وجاء في الخراج لأبي يوسف أن عمر بن الخطاب رضي الله عنه قال: «إن الله قد استخلفنا على عباده لنسد جوعتهم ونستر عورتهم ونوفر لهم حرفتهم»[3]. وهكذا، يبدو تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي أصل معترف به النظام المالي الإسلامي.

لكن، يصعب القول أن المالية العامة الإسلامية مالية تخطيطية وأن الموازنة العامة الإسلامية جزء من خطة قومية شاملة، على النحو المعمول به في النظرية الاشتراكية، حيث تبرهن الأدلة الشرعية على أهمية المبادرة الفردية، وتملك الأفراد لوسائل الإنتاج.

ويستفاد من ذلك، أن المالية العامة الإسلامية مالية تدخلية يضبط أدائها التوازن المقسط الذي أقامه الإسلام من خلال « مبدأ الوسط في الاقتصاد الإسلامي» بموجب قوله تعالى ﴿وَكَذَٰلِكَ جَعَلْنَاكُمْ أُمَّةً وَسَطًا﴾ (البقرة: الآية:١٤٣)، واستناد إلى القاعدة القرآنية ﴿لاَ تَظْلِمُونَ وَلاَ تُظْلَمُونَ﴾ (البقرة: الآية:٢٧٩)، وعلى قول الرسول صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ (لَا ضَرَرَ وَلَا ضِرَارَ).

سادساً : الملامح الأساسية لاستراتيجية رؤية المملكة ٢٠٣٠:

أعلنت المملكة العربية السعودية عن خطة عمل مفصلة بعنوان رؤية ٢٠٣٠، لإعادة هيكلة اقتصادها، وتقليل الاعتماد المفرط على النفط، من خلال تحويل الكيفية التي تولد بها المملكة إيراداتها العامة، والكيفية التي تنفق بها مواردها، من أجل الحفاظ على استدامة أمنها المالي. وفيما يلي نعرض الملامح الرئيسة لرؤية ٢٠٣٠، مع التركيز على الجوانب ذات الصلة بالموازنة العامة.

١- الموارديـ، الأحكام السلطانية ، ص٥
٢- رواه أبو داوود والترمذي
٣- الخراج، ص١٢٧

ماهية رؤية ٢٠٣٠:

هي رؤية المملكة للتنمية المستدامة وبناء مجتمع حديث ومنتج، يتمتع مواطنوه بقدر كبير من السعادة، ويعيش أبناؤه وفق المبادئ الإسلامية ومنهج الوسطية والاعتدال. وقد استندت الإستراتيجية إلى ثلاثة محاور أساسية (**مجتمع حيوي، اقتصاد مزدهر، وحكومة فاعلة**) .

ويهدف المحور الأول : مجتمع حيوي، إلى تحقيق بيئة ايجابية وجاذبة، تتوافر فيها مقومات جودة الحياة. ويركز **المحور الثاني :** اقتصاد مزدهر، على بناء منظومة تعليمية مرتبطة باحتياجات سوق العمل، وتنويع الاقتصاد، وتوليد فرص عمل، وخلق بيئة اقتصادية تنافسية. ويركز **المحور الثالث:** الحكومة الفاعلة، على تعزيز الكفاءة والشفافية والمساءلة وضبط الأداء. وقد حددت الرؤية مجموعة من الأهداف، كما تضمنت مجموعة من البرامج التنفيذية لتحقيق هذه الأهداف.

أهم الجوانب المالية العامة لاستراتيجية رؤية المملكة٢٠٣٠ :

يحتل الجانب التمويلي أهمية خاصة في إستراتيجية رؤية المملكة ٢٠٣٠، وفي هذا السياق تركز الرؤية على ثلاثة مجالات رئيسة، بالإضافة إلى الجهود الرامية إلى حماية الفئات الأقل دخلا من السكان، وهذه المجالات هي :

أولاً : تعزيز كفاءة الإنفاق العام، وترشيد برنامج الاستثمارات العامة.

ثانياً : تعزيز توليد الإيرادات غير النفطية، من خلال زيادة الرسوم والتعريفات على الخدمات العامة، وتوسيع القاعدة الضريبية تدريجيا.

ثالثاً : تنويع الثروة الوطنية، وزيادة الدخل من الاستثمار الحالي.

ودشنت الخطة مجموعة من البرامج التنفيذية، لعل من أهمها فيما يتعلق بالجانب التمويلي، برنامج الخدمات المشتركة، برنامج «قوام» لرفع كفاءة الإنفاق الحكومي، برنامج تحقيق التوازن المالي، برنامج إدارة المشروعات، برنامج التحول الوطني (٢٠٢٠)، برنامج التخصيص، وبرنامج الشراكات الإستراتيجية. وسوف يكون لكل ذلك انعكاساته الواضحة على حجم وهيكل النفقات والإيرادات العامة، وآليات إدارة الموازنة العامة للدولة، وهو ما نحاول رصده في ضوء ما تسفر عنه التجربة، وكلما استطعنا إلى ذلك سبيلا.

أسئلة الفصل الثاني

السؤال الأول :

ضع علامة (✓) أمام العبارة الصحيحة وعلامة (✗) أمام العبارة غير الصحيحة :

١- يتحدد نشاط الدولة المالي بحسب النظام الاقتصادي السائد في الدولة. ( )

٢- يعتنق الفكر الاقتصادي الاسلاج نهج "المالية المحايدة". ( )

٣- من شأن اتباع سياسات الخصخصة التأثير على هيكل وتفضيلات الموازنة العامة للدولة. ( )

٤- الخصخصة هي عملية نقل المشروعات المملوكة للدولة إلى القطاع الخاص. ( )

٥- بدت الميزانية العامة في ظل الفكر الاقتصادي الكينزي مجرد بيان حسابي تقديري متوازن لنفقات وايرادات الدولة. ( )

السؤال الثاني :

اشرح مفهوم ما يلي :

- المالية المحايدة والمالية الوظيفية والمالية التخطيطية .
- الخصخصة .

السؤال الثالث :

اشرح الملامح الأساسية لاستراتيجية رؤية المملكة ٢٠٣٠ .

الفصل الثالث

علاقة علم المالية العامة بالعلوم الأُخرى

الأهداف التعليمية

علم المالية العامة من المقررات الدراسية التي تقع في نطاق أكثر من علم ، ويؤثر ويتأثر بكثير من العلوم، يهدف هذا الفصل إلى تعريف الطالب بصلات علم المالية العامة بالعلوم الأخرى، وبنهاية هذا الفصل يكون الطالب قادراً على أن :

- **يفسر صلة علم المالية العامة بعلم القانون وفروعه المختلفة.**
- **يشرح علاقة علم المالية العامة بعلم السياسة وعلم العلاقات الدولية.**
- **يبين أهمية العلاقة بين علم المالية العامة وعلوم الإدارة والمحاسبة والإحصاء.**
- **يقترح آليات لتحسين إدارة المال العام من خلال صلات علم المالية العامة بالعلوم الأخرى.**

الفصل الثالث

علاقة علم المالية العامة بالعلوم الأخرى

يعد علم المالية العامة أحد العلوم الاجتماعية. وبهذه الصفة ينفتح علم المالية العامة على كثير من فروع المعرفة الإنسانية، الذي يتأثر بها تارة، وتؤثر فيه تارة أخرى. ونقدم فيما يلي عرضاً مبسطاً لأهم صلات علم المالية العامة بفروع العلم المختلفة:

أولاً: صلة المالية العامة بعلم القانون :

من نافلة القول أن الصلة بين علم المالية العامة وعلم القانون وثيقة إلى حد كبير، حتى أن هذه الصلة هى التى حالت زمناً طويلاً دون أن يكون «علم المالية العامة» فرعاً مستقلاً وقائماً بذاته. وهى التى أدت إلى النظر إليه على أنه فرع من فروع القانون العام، ويعرف فى الفقه التقليدى « بالتشريع المالى». واستمرت هذه الصلة وثيقة حتى نهاية القرن التاسع عشر، حينما بدأت تخرج دراسات المالية العامة شيئاً فشيئاً من دائرة السيطرة المطلقة التى يمارسها القانون العام .

وبإمكاننا أن نلحظ هذا الارتباط من خلال الهدف المشترك لكل منهما. فمن أهداف علم القانون تحقيق العدالة فيما بين الأفراد بعضهم البعض من ناحية، وبين الأفراد وأجهزة الدولة من ناحية أخرى. وتصبوا المالية العامة إلى تحقيق الهدف ذاته، من خلال تلبية الحاجات العامة لجميع المواطنين (أمن ، تعليم، تنمية، ...) وكذلك من خلال خلق حالة التوازن بين مصالح الفرد ومصالح المجتمع.

ويمكن تناول علاقة المالية العامة بالقانون من أوجه مختلفة، كما يلى :

(أ) المالية العامة والقانون الدستورى:

تظهر علاقة المالية العامة بالقانون الدستورى أحياناً من خلال خضوع القواعد الفنية للمالية العامة للقانون الدستورى، وأحايين أخرى من خلال التأثير الذى تمارسه الظواهر المالية على التوازن الدستورى .

فأما خضوع قواعد المالية العامة للقانون الدستورى، فنجده واضحاً فى كثير من دساتير العالم، التى تقرر المساواة بين المواطنين فى تحمل الأعباء العامة والضرائب. وكذا إبداء الرأى فى الموافقة على الضريبة وعلى القواعد التى تحدد سعرها ووعائها وربطها وتحصيلها. كما أن كثير من المبادئ التى تحكم الموازنة العامة (كمبدأ سنوية

الموازنة ، وحدة الموازنة .... إلخ) تجد أساساً لها فى الدستور فى شتى بقاع الأرض .

وإذا كانت القواعد الفنية للمالية العامة فى كافة الدول محكومة بالقانون الدستورى، فإنها وهى تؤدى مهمتها تؤثر بالضرورة على التوازن بين السلطات العامة .

ومن مظاهر التأثير الذى تمارسه الاعتبارات المالية على التوازن بين السلطات العامة، نذكر ما يلى :

١ - توزيع السلطات بين دولة الاتحاد (الدولة المركزية) والدويلات التابعة لها يقوم على أساس من الاعتبارات المالية. فمعرفة ما إذا كنا بصدد اتحاد حقيقى من عدمه أمر يتوقف على ما إذا كانت الدويلات تتمتع أولا تتمتع باستقلال مالى حقيقى، كما يتوقف على حرية هذه الدويلات فى تحديد نفقاتها العامة بنفسها أو انتظارها الموافقة عليها من السلطات الاتحادية .

٢ - اللامركزية الإدارية لا تكون فى صورة صادقة إلا إذا كانت السلطات المحلية لها مواردها الخاصة ويتوفر لها القدرة على ممارسة الاستقلال المالى الحقيقى .

(ب) المالية العامة والقانون الإدارى :

ليست العلاقة بين المالية العامة والقانون الدستورى بأقل منها بين المالية العامة والقانون الإدارى. ومن مظاهر هذه العلاقة أن القانون الإدارى يحكم معظم قواعد الفن المالى . فوزارتى المالية والاقتصاد بما تضمه كلاً منهما من أعداد هائلة من موظفين وعمال تعد من أهم الإدارات العامة فى الدولة. ومن ثم فإن تنظيمها وقواعدها اللائحية تخضع للقانون الإدارى . كما أن قضاء الضرائب يعد فرعاً "حيوياً " وهاماً من فروع القضاء الإدارى. من ناحية أخرى ينظم القانون الإدارى سير المرافق العامة، وهذا يحتاج إلى نفقات عامة يبحثها علم المالية العامة .

(ج) المالية العامة والقانون الدولى والعلاقات الدولية :

يسهم الإلمام بقواعد القانون الدولى والعلاقات الدولية فى حل كثير من المشاكل المالية على المستوى الدولى. كتلك المتعلقة بالإزدواج الضريبى الدولى والتهرب الضريبى الدولى .

يضاف إلى ذلك ما تحتاج إليه التشكيلات والتنظيمات الدولية كمنظمة الصحة العالمية ومنظمة اليونسكو، والمنظمات الاقتصادية الدولية كمنظمة الأوبك .... إلخ. كل هذه المنظمات تحتاج إلى المساهمة المالية من قبل الدول الأعضاء وإلى تحديد حصة كل دولة فيها واتخاذ موقف من الدول التى ترفض دفع حصتها، إضافة إلى التنظيم المالى والإجراءات المالية داخل كل منها .

(د) المالية العامة والقانون الجنائى :

تتمثل لصلة المالية العامة بالقانون الجنائى فى مظاهر عدة. أهمها تلك الحماية التى يضفيها القانون الجنائى على المالية العامة. أما المظهر الآخر للعلاقة بين المالية العامة والقانون الجنائى فيتمثل فى أن الجهة التى تطبق هذا القانون (وهى المحاكم الجنائية) إنما هى دوائر رسمية تحتاج إلى الإنفاقات المالية لذا نجد لهذه المحاكم والتى تتبع وزارة العدل من الناحية الإدارية – فصلاً خاصاً فى ميزانية هذه الوزارة تتضمنها الميزانية العامة السنوية .

ثانياً: صلة المالية العامة بعلم الاقتصاد :

تعتبر صلة علم المالية العامة بعلم الاقتصاد من أوثق الصلات على الإطلاق [1]. ونذكر القارئ هنا بما سبق أن درسه فى «مبادئ النظرية الاقتصادية» من أن علم الاقتصاد ظهر لدراسة مشكلة الندرة فى المستوى الفردى، والبحث فى كيفية إشباع الحاجات الإنسانية المتعددة من خلال الاستغلال الأمثل للموارد الاقتصادية المحدودة. وقد كانت مشكلة الندرة أيضاً وراء ظهور علم المالية العامة. فموارد الدولة أياً كان حجمها موارد محدودة، وينبغى البحث عن أفضل الوسائل لإشباع الحاجات العامة من تلك الموارد.

إضافة إلى التشابه الموضوعى بين علمى الاقتصاد (البحث فى كيفية الاستغلال الأمثل للموارد المحدودة لإشباع الحاجات الإنسانية المتعددة) والمالية العامة (دراسة أفضل الوسائل لإشباع الحاجات العامة من الموارد المالية المتاحة للدولة والمحدودة عادة)، فإن كثير من طرق البحث فى العلمين واحدة. فالتحليل الحدى والمرونة والنظريات النقدية والنظريات الخاصة بالدورات الاقتصادية تستخدم أيضاً فى دراسة لمالية العامة.

ويبدو تأثير النظام الاقتصادى على المالية العامة واضحاً إذا نظرنا إلى بنود النفقات العامة والإيرادات العامة فى دول مختلفة من حيث درجة نموها أو نظامها الاقتصادى. فالسياسة المالية التى تصلح لبلد متقدم لا تصلح بالضرورة لبلد نام أو فى طريقه إلى النمو والعكس صحيح. والسياسة المالية فى دولة ذات توجه اشتراكى تختلف عن تلك المطبقة فى الدول الرأسمالية .

هكذا يعد النشاط المالى للدولة جزءاً من النشاط الاقتصادى العام. ويتطلب ذلك ضرورة توافق السياسة المالية وانسجامها مع مقتضيات السياسة الاقتصادية.

١- من الطريف حقاً أن تعبير «الاقتصاد السياسى Economic Politique» الذى استخدمه الاقتصادى الفرنسى Antoyone De Montchrétien فى عام ١٦١٥ ، يعنى حسب اشتقاقه اللغوى من اليونانية : قواعد الذمة المالية . وعلى ذلك فهو ينصرف بحسب أصله إلى علم المالية العامة. وحقيقة فإن مقترح التعبير (وهو انطوان دى مونتكريستان) كان يهدف من مؤلفه اسداء النصح إلى الأمير فى إدارة وتصريف الأموال العامة . (دويدار : ١٩٩٨)

علاوة على ذلك، فإن الدراسات الاقتصادية تسهم فى توضيح كثير من المبادئ الواجب وضعها فى الاعتبار عند رسم وتطبيق النظم المالية المختلفة، بما يكفل الأهداف التى وضعت من أجلها: فتوضح الدراسات الاقتصادية – مثلاً – أنواع السلع التى يستحسن أن تفرض عليها ضريبة استهلاك إذا كان الهدف هو زيادة الحصيلة، كما توضح أنواع الدخول التى تزداد عليها الضريبة أو تنخفض إذا كان الهدف التأثير بالزيادة أو بالنقص فى تيار الإنفاق الفعلى أو حجم الاستهلاك أو حجم الادخار .

ومن ناحية أخرى، تؤثر المالية العامة على سير النشاط الاقتصادى للدولة، وقد تضاعفت فرص هذا التأثير بعد أن أصبحت المالية العامة الوسيلة الرئيسية لتدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى فى الآونة الأخيرة.

فالموازنة العامة تستخدم كأداة فعالة لمكافحة آثار الدورات الاقتصادية الضارة فى فترات الرخاء والكساد على السواء. كما أن نوع الضريبة وسعرها تؤثر فى اتجاه الإنتاج فى المشروعات المختلفة، وفى الشكل الذى تتخذه هذه المشروعات، وأسعار منتجاتها .

ولاشك أن لكل هذه المتغيرات تداعياتها الملموسة على الاقتصاد القومى من أوجه عديدة: حجم العمالة فى الجهاز الانتاجى، وحركة المبادلات الاقتصادية الداخلية والخارجية.

ولهذا وصفت كثيراً الصلة بين المالية العامة والاقتصاد بأنها صلة الجزء (وهو المالية العامة) بالكل (وهو الاقتصاد)، أو أن المالية العامة هي دراسة الاقتصاد العام.

وكنتيجة لهذا الارتباط الوثيق بين العلمين، زاد الاهتمام بدراسة وتحليل العامل الاقتصادى فى مختلف قرارات المالية العامة ، وأصبحت دراسة المشكلات الاقتصادية تمثل جزءَ مستقلاً بذاته فى نطاق علم المالية العامة. مما أدى إلى ظهور فرع جديد يعنى بدراسة المالية العامة من وجهة نظر اقتصادية بحتة. وهو ما يطلق عليه «اقتصاديات علم المالية العامة» أو «الاقتصاد المالى» Financial Economy وهو العلم الذى يدرس الظاهرة المالية من راويتها الكلية .

ثالثاً: صلة المالية العامة بعلم السياسة :

تعرف السياسة فى أحد تعريفاتها بأنها العلم الذى يختص بدراسة نظم الحكم والعلاقات المتبادلة بين أجهزة السلطة بعضها البعض وعلاقاتها بالأفراد. ولكى تمارس سلطات الحكم عملها فهى بحاجة إلى إيرادات ونفقات. وتبحث المالية العامة فى تمويل نشاطات السلطة العامة وأجهزتها المختلفة. وبالتالى فالصلة الوطيدة تعد أمراً منطقياً حيث أن كلاً من النظام السياسى والنظام المالى يعبران عن حقيقة اقتصادية واحدة، كما أن النظام المالى يعتبر أحد أدوات النظام السياسى الأساسية لتحقيق أهدافه.

ويمكن التدليل على تأثير التطورات السياسية على المالية العامة بأكثر من حقيقة ملموسة، أول هذه الحقائق، تباين المبادئ والأهداف والنظم المالية من نظام سياسى لآخر.

رابعاً: صلة المالية العامة ببعض العلوم الأخرى :

ترتبط المالية العامة بكثير من فروع العلم الأخرى. لعل من أمثلة ذلك: صلة المالية العامة بعلم المحاسبة. إذ أن العديد من مسائل المالية العامة، وخاصة الضرائب، تستلزم المعرفة والإلمام بأصول المحاسبة والمراجعة وفنونهما من استهلاكات وجرد واحتياطات وعمل الحسابات الختامية .... إلخ. كما يتطلب إعداد الميزانية العامة للدولة وتنفيذها والرقابة عليها، استخدام النظم المحاسبية الفنية .

ويتيح علم الاحصاء للباحثين الرؤية الواضحة لكافة الظواهر المالية (فى صورة أرقام وبيانات وإحصائيات). ولا يخفى أهمية ذلك فى إجراء التوقعات المالية وتحقيق الرقابة على الأجهزة المالية المختلفة. كما أن ميزانية الدولة نفسها أساسها التقدير والتنبؤ، وتعتمد اعتماداً كبيراً على البيانات الإحصائية. وما يصدق على الميزانية يصدق شقيقتيها الأخريات (الإيرادات والنفقات). إذ لا نجاح لسياسات مالية لا تعتمد على الإحصاءات الدقيقة، خاصة ما يتعلق منها بالدخل القومى، وتوزيع الثروات والدخول على فئات المجتمع وطبقاته، وعدد السكان وتوزيعهم فى المناطق الجغرافية .... إلخ.

ويتعين أن تتطور دراسات صلة المالية العامة بعلوم النفس والإدارة والاجتماع. ونميل إلى الاقتناع بأن تطوير تلك الصلات من شأنه المساهمة فى تطوير وتحديث إدارة الموازنة العامة، وتأسيس السياسات المالية على أساس من الواقع والقدرة الاستيعابية الحقيقية. وكلها مظاهر بحثية مهمة، والبلدان النامية فى أمس الحاجة إليها لكن الطريق طويل !!.

أسئلة الفصل الثالث

السؤال الأول :

أذكر بعض مظاهر التأثير الذى تمارسه الاعتبارات المالية على التوازن بين السلطات العامة.

السؤال الثاني :

أكتب مذكرات مختصرة فيمايلي :

١- علاقة علم المالية العامة بالقانون الاداري .

٢- علاقة علم المالية العامة بعلم الاقتصاد.

السؤال الثالث :

أكتب مقالة توضح أثر تطوير صلات علم المالية العامة بعلم النفس وعلم الادارة وعلم الاجتماع الي تنويع وزيادة الايرادات العامة.

مراجع الباب الأول

١. أحمد جامع، فن المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٧٠ .

٢. أحمد حافظ الجعويني، « اقتصاديات المالية العامة: دراسة في الاقتصاد العام»، مكتبة عين شمس ، القاهرة، ١٩٧٤ .

٣. حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٠.

٤. رابح رتيب، « المبادئ الأساسية في علم المالية العامة»، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.

٥. رفعت المحجوب، المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٨١ .

٦. رمزي ذكي، «الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة العامة في العالم الثالث»،سينا للنشر القاهرة ، ١٩٩٢.

٧. رياض الشيخ، المالية العامة، دراسة الاقتصاد العام والتخطيط المالي، دار النهضة لعربية، القاهرة، ١٩٨٧

٨. زين العابدين ناصر، المالية العامة والتشريع المالي، دار النهضة العربية، القاهرة،١٩٨٧.

٩. سهير محمود معتوق، أ. د. أمينة عز الدين عبد الله، المالية العامة، القاهرة، ٢٠٠٠ (د. ن)

١٠. السيد عبد المولى، المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨ .

١١. شوقي دنيا، «السياسة المالية في إطار الاقتصاد الإسلامي»، بحوث في الاقتصاد الإسلامي، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، الرياض،١٩٨٩.

١٢. عبد الباسط وفا محمد حسن،» سياسات وأدوات مالية الدولة الإسلامية» ، دار النهضة العربية،القاهرة، ٢٠٠٥.

١٣. عبد الكريم صادق بركات، «الاقتصاد المالي»، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٥ .

١٤. محمد عبد السلام عمر، المالية العامة، الطبعة الأولى، القاهرة ، ٢٠٠٥ (د.ن)

١٥. محمود محمد الدمرداش « الأزمة المالية العالمية : رؤية لإعادة بنية النظام المالي العالمي في ضوء النتائج والدروس المستفادة»، مجلة (الأمن والقانون)، أكاديمية شرطة دبي، دولة الامارات العربية المتحدة، يوليو، ٢٠١٤.

١٦. محمود محمد الدمرداش « الخصخصة كوسيلة لعلاج الاختلالات الهيكلية لقطاع الأعمال العام»، رسالة دكتوراه مقدمة إلى قسم الاقتصاد والمالية العامة- بكلية الحقوق جامعة القاهرة فرع بني سويف ١٩٩٩ .

١٧. محمود محمد الدمرداش، « دور الدولة والتحديات التي تواجه الاقتصاديات العربية « المؤتمر العلمي السنوي السابع عشر الدولي لكلية التجارة بجامعة المنصورة ، حول « استراتيجيات التحديث و الجودة للاقتصاديات العربية في إطار المنافسة العالمية « (القاهرة : جامعة الدول العربية ، ١٧ – ١٩ ابريل ٢٠٠١) .

١٨. مصطفى رشدي شيحه ، مبادئ الاقتصاد من خلال التحليل الجزئي : نظرية الإنتاج ونظرية الاستهلاك ، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية ، ١٩٩٤ .

١٩. نعمت عبد اللطيف مشهور، « الوسط : مفهومه – مجالات- تحديده في الاقتصاد الإسلامي»، مصر المعاصرة ، العددان ٤٥٥/ ٤٥٦ (يوليو – أكتوبر)، ١٩٩٩.

20. C.E.Bastable,PublicFinance,MacMillan,u.k,1932.

21. Hugh Dalton, Principle Of Public Finance, London, 1961.

22. J.M. Buchanon : the demand and supply of public goods, U K Hick , Public Finance, liberty Fund INC, 1999. Cambridge university , London,1968.

23. Musgrave R. A, and Peggy. Musgrave, " Classics in the Theory of Public Finance", Macmillan and Colid , London,1958.

24. Musgrave R. A, and Peggy. Musgrave, " Public Finance in Theory and Practice,Mac- Grow Hill book company,1959.

2

الباب الثاني

نظرية النفقات العامة

الفصل الرابع : تعريف النفقة العامة.

الفصل الخامس : تقسيمات الإنفاق العام.

الفصل السادس : حجم الإنفاق العام.

الفصل الســـابع : آثار الانفاق العام.

الباب الثاني

نظرية النفقات العامة

أخذت الدراسات التحليلية للنفقات العامة مكاناً بارزاً في التحليل الاقتصادي الكلى، على أثر تعاظم دور الدولة في النشاط الاقتصادي.

ولقد أدي التزايد المستمر في حجم الإنفاق العام وتشعب أوجهه إلى لفت نظر الماليين إلى ضرورة العناية بدراسة موضوع النفقات بتفصيل أكبر بحيث لم يعد الاهتمام قاصرا على دراسة حجمها الإجمالي، وإنما يتناول أيضاً بالتحليل محتوياتها وآثارها المتنوعة على مختلف جوانب الحياة الاقتصادية.

وهكذا نجد الاقتصاديين والماليين الحديثين، يهتمون بدراسة وتحليل النفقات العامة، وتقسيماتها، وحدودها، وضوابطها وآثارها الاقتصادية والاجتماعية.

وتهدف دراسة النفقات العامة إلى معرفة الأثر الذي توله في حياة المواطنين بمختلف جوانبها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والاسترشاد بهذا الأثر في وضع قواعد عامة تسير عليها سياسة الإنفاق العام على النحو الذي يحقق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للجماعة .

وسوف تكون دراستنا للنفقات العامة، وفق التقسيم التالي :

الفصل الرابع : تعريف النفقة العامة .

الفصل الخامس : تقسيمات الإنفاق العام .

الفصل السادس : حجم الإنفاق العام .

الفصل السابع : آثار الإنفاق العام.

الفصل الرابع

تعريف النفقة العامة

الأهداف التعليمية

- يهدف الفصل الرابع إلى تعريف الطالب بمفهوم النفقة العامة وعناصرها، وبنهاية هذا الفصل يكون الطالب قادرا على أن :

- **يعرف النفقة العامة ويستعرض عناصرها.**
- **يفسر شرط الصفة النقدية للنفقة العامة.**
- **يشرح المعيار القانوني والمعيار الوظيفي في تحديد شخص القائم بالنفقة.**
- **يفسر اعتبارات استهداف النفقة العامة تحقيق نفع عام، وسبل التحقق من ذلك.**

الفصل الرابع
تعريف النفقة العامة

الإنفاق العام في مجموعه هو مجموع الأموال التي تقوم الدولة بإنفاقها. ولكن جرت غالبية الكتابات في المالية العامة على تعريف النفقة العامة على أنها : مبلغ نقدي، تقوم به الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، بقصد تحقيق نفع عام.

ويناقش هذا الفصل العناصر الثلاثة لهذا التعريف، بقصد التوصل إلى تحديد دقيق لمفهوم النفقة العامة. وذلك على النحو التالي:

أولاً : استعمال مبلغ من النقود .

ثانياً : صدور النفقة من شخص عام .

ثالثاً : هل غاية النفقات العامة تحقيق نفع عام .

أولاً : استعمال مبلغ من النقود :

لحصول الدولة على السلع والخدمات اللازمة لأداء وظائفها صورتان أساسيتان: إما الحصول على ما يلزمها بالاستيلاء المباشر أو المصادرة أي بدون مقابل. وإما الحصول على ما يلزمها بمقابل كدفع أثمان السلع التي تحصل عليها الدولة، ودفع الأجور والمرتبات والمكافآت مقابل خدمات تتحصل عليها الدولة.

ولم يختلف كتاب المالية العامة على أنه عند غياب أداء المقابل (أي حالات عدم قيام الدولة بتقديم مدفوعات) لا وجود للنفقة العامة. وذلك مثلاً إذا صادرت الدولة أموالاً بدون مقابل أو أجبرت بعض الأفراد على القيام بعمل أو خدمة أو تقديم سلعة بدون مقابل، كما في نظام السخرة والاستيلاء جبراً بدون تعويض.

وعدم وصف تلك التصرفات بأنها من قبيل الإنفاق العام أمراً بديهياً حيث أن الدولة لم تخرج من ذمتها مقابلاً ولم تتنازل عن إيراد كان يمكن تحصيله. وهو أمر طبيعي أيضاً ويتمشى مع الوضع القائم في ظل اقتصاد نقدي تقوم فيه جميع المبادلات والمعاملات بواسطة النقود، ومن ثم تصبح النقود هي وسيلة الدولة للإنفاق شأنها شأن الأفراد.

وشرط الصفة النقدية للنفقة العامة، جاء نتيجة تطور عوامل متعددة، اقتصادية واجتماعية وسياسية، أدت إلى جعل الإنفاق النقدي أفضل صور الإنفاق على الإطلاق.

ويمكن إيجاز أهم هذه العوامل على النحو التالي:

١- استخدام الدولة للنقود في الإنفاق يسهل ما يقتضيه النظام المالي الحديث من تقرير مبدأ الرقابة بصورها المتعددة على الإنفاق العام. في حين تمثل الرقابة على الإنفاق العيني صعوبة كبيرة ، نظرا لصعوبة تقييم هذا النوع من الإنفاق ، ولتعذر تقدير قيمة التضحية المادية العامة المترتبة على منحه .

٢- أن نظام الإنفاق العيني، بما قد يستتبعه من منح بعض المزايا العينية يؤدى إلى الإخلال بمبدأ المساواة بين الأفراد في الاستفادة من نفقات الدولة وفى تحمل الأعباء العامة.

٣- أدى رسوخ مبادئ الديمقراطية إلى حمل الدولة على عدم إكراه الأفراد على تأدية أعمالهم عن طريق السخرة لتنافى ذلك مع حرية الإنسان وكرامته.

وعلى الرغم من ذلك، وإن كانت الصفة النقدية للإنفاق العام هي الصورة الغالبة في الاقتصاديات المعاصرة إلا أن ذلك لا يمنع من وجود جزء من الإنفاق العام في صورة عينية. ومن أمثلة ذلك النفقات العامة العينية الوارد ذكرها بالموازنات العامة المصرية، والمزايا العينية (بند «١» مجموعة «٢» من الباب الأول المتعلق بالأجور والمرتبات) كتكاليف أغذية وتكاليف ملابس وتكاليف العلاج و تكاليف خدمات اجتماعية ورياضية للعاملين وكذلك مختلف التحويلات العينية وحالات قيام الدولة بتوفير سلع وخدمات بالمجان أو بأثمان أقل من ثمن التكلفة مع تحمل الدولة لفروق الأسعار. من أمثلة ذلك: تقديم الدولة لموارد الطاقة أو خدمات النقل اللازمة للأفراد والمشروعات بأسعار منخفضة وكذلك إعفاء بعض الفئات من نفقات التعليم ونفقات بعض الخدمات الأخرى.

كل هذه التصرفات تمثل بما لا يدع مجالاً للشك نقلاً للقوة الشرائية من الدولة إلى الأفراد. وبالتالي يتعين حسابها ضمن بنود الإنفاق العام. وهو ما تعمل به فعلاً كافة الموازنات العامة حيث تتضمن بنود الإنفاق العام المزايا والتحويلات العينية التي تقدمها الدولة .

وهكذا، لكي يتحقق وجود النفقة العامة يتعين أن يحدث نقل للقوة الشرائية من الدولة للأفراد أو تحويل للقوة الشرائية بين الأفراد تقوم به الدولة . أي يشترط أن تقوم الدولة بمدفوعات نقدية أو عينية.

ثانياً : صدور النفقة من شخص عام:

يعد شرط أن يكون القائم بالنفقة العامة شخص عام (الدولة أو أحد تنظيماتها) ركناً أساسياً لوجود النفقة العامة. بل ربما يكون عنصرا كافياً بمفرده وفى حد ذاته لتحقيق وجود النفقة العامة.

ويترتب على هذا الشرط أن المبالغ التي ينفقها أشخاص خاصة، طبيعية أو اعتبارية، لا تعد من قبيل الإنفاق العام ، ولو كانت تهدف إلى تحقيق نفع عام، وبدون مقابل خاص مباشر مثال ذلك بناء الأفراد لمدرسة أو مستشفى أو إنشاء طريق عام .... وذلك لأن النفقة لم تخرج من ذمة شخص عام .

ولكن هل معنى ذلك أن كافة المبالغ التي تنفقها الدولة أو الهيئات العامة تعد من قبيل النفقات العامة ؟

لقد جرى العمل قديماً على قصر مفهوم الشخص العام على الدولة بصفتها السيادية وبالتالي اقتصر مفهوم النفقات العامة على النفقات التي تقوم بها الإدارة العامة، أي الدولة والهيئات المحلية والهيئات القومية. أشخاص القانون العام المتمتعة بالسيادة والسلطات الآمرة. لكن مع تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي وممارسة الدولة لنشاط مماثل للنشاط الذي يباشره الأفراد لم يعد دور الدولة مقصوراً على الدوائر الضيقة التي تتميز عن دائرة نشاط الأفراد، بل امتد هذا الدور ليشمل كثيراً من الأعمال التي تدخل في نطاق نشاط الأفراد والأشخاص الخاصة كأعمال الإنتاج والتوزيع .

وإن كان المتفق عليه بين كتاب المالية العامة أن كافة المبالغ التي تنفقها الدولة بصدد ممارستها لنشاطها العام وبموجب ما لها من سيادة وسلطة آمرة تعد من قبيل النفقات العامة. فإن النفقات التي تنفقها الدولة بصدد ممارستها لنشاط اقتصادي مماثل للنشاط الذي يباشره الأفراد مثل المشروعات الإنتاجية، قد ثار خلاف فقهي حول طبيعتها. وقد استند الفكر المالي في سبيل تحديد طبيعة هذا الإنفاق إلى معيارين أحدهما قانوني والآخر وظيفي:

(١) المعيار القانوني :

وهو المعيار التقليدي ويستند في التفرقة بين النفقة العامة والنفقة الخاصة إلى الطبيعة القانونية لمن يقوم بالإنفاق.

فتعتبر نفقة عامة تلك التي يقوم بها أشخاص القانون العام، وأياً كان الغرض منها. وتعد نفقة خاصة تلك التي يقوم بها أشخاص القانون الخاص بغض النظر عما تهدف إليه من مقاصد.

ويستند الماليون التقليديون القائلون بهذا المعيار، إلى اختلاف طبيعة نشاط أشخاص القانون العام عن طبيعة نشاط أشخاص القانون الخاص. هذا الاختلاف ينصرف بصفة أساسية إلى أن نشاط الأشخاص العامة يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، ويعتمد في ذلك على السلطات الآمرة، أي على القوانين والقرارات الإدارية، بينما يهدف نشاط الأشخاص الخاصة إلى تحقيق المصلحة الخاصة، ويعتمد في ذلك على التعاقد والتبادل.

(٢) المعيار الوظيفي :

يستند هذا المعيار في التفرقة بين النفقة العامة والنفقة الخاصة على طبيعة الوظيفة التي تصدر عنها النفقة لا على الطبيعة القانونية لمن يقوم بها .

وتبعاً لهذا المعيار لا تعتبر جميع النفقات التي تصدر عن «الأشخاص العامة» نفقات عامة ، بل فقط تلك التي تقوم بها الدولة بصفتها السيادية. أما النفقات التي تقوم بها «الأشخاص العامة» في نفس الظروف التي يقوم الأفراد بالإنفاق فيها، تعد من قبيل النفقات الخاصة. وعلى العكس من ذلك تعد نفقات عامة تلك التي تقوم بها الأشخاص الخاصة والمختلطة التي فوضتها الدولة في استخدام سلطاتها الآمرة، على أن تكون هذه النفقات العامة نتيجة لاستخدام هذه السلطات السيادية. وهو ما يعنى أن ما يعتبر عاماً من النفقات تبعاً لهذا المعيار، قد لا يصدر عن هيئات عامة بل يصدر عن هيئات خاصة أو مختلطة.

ولا شك أن التسليم بهذا المعيار الأخير سوف يبعد عن نطاق المالية العامة الجزء الأكبر منها، والتي تقوم بها الدولة إشباعا للحاجات العامة والتي تتزايد بشكل مستمر على أثر تطور دور الدولة. وهذا يؤدى إلى مساوئ خطيرة نظراً لانعدام الرقابة.

بناءً عليه يجب التوسع في تعريف النفقة العامة بحيث تشمل كافة النفقات التي تقوم بها الدولة، ومشروعاتها العامة والقومية والمحلية، بغض النظر عن الصفة السيادية أو السلطة الآمرة أو طبيعة الوظيفة التي يصدر عنها الإنفاق، لما يتيحه ذلك من إمكانية قياس مدى مساهمة الدولة والهيئات العامة في الاقتصاد القومي.

ثالثاً : هل غاية النفقات العامة تحقيق نفع عام :

يتفق الفقه المالي في غالبيته على أنه لكي يتحقق وجود النفقة العامة لا يكفى صدورها عن شخص عام بل يتعين أيضاً أن يستهدف الإنفاق إشباع حاجة عامة، أي يحقق النفع العام وبالتالي لا تعتبر من قبيل النفقات العامة تلك التي تهدف إلى إشباع حاجة خاصة أو تحقيق نفع خاص.

وتبرير ذلك يرجع إلى مبدأ العدالة والمساواة بين جميع الأفراد إذ أن جميع الأفراد يتساوون في تحمل الأعباء العامة، كالضرائب، ومن ثم يجب أن يتساووا في الانتفاع بالنفقات العامة للدولة. إذ أن تحمل الأعباء العامة والانتفاع بالنفقات العامة وجهان لعملة واحدة.

ويسلم الفقه المالي والاقتصادي بصعوبة تقرير وتحديد الحاجة العامة بصورة موضوعية، وأن واقع الأمر أن هذا التحديد يرتكز أساساً على معيار سياسي أكثر منه اقتصادي أو اجتماعي. ونظراً لاحتمالات إساءة استعمال حق تقرير الحاجات العامة وبالتالي النفقات العامة تنشأ مشكلة ضرورة تخصيص الموارد العامة لإشباع الحاجات

العامة دون سواها وتعرف هذه المشكلة بمشكلة الرقابة على الإنفاق العام وتحتل مكانها في دراسات المالية العامة[1].

ويذهب بعض الاقتصاديين [2] إلى أن استهداف قضاء حاجة عامة « أي تحقيق نفع عام» يصعب اعتباره شرطاً أساسياً من شروط تحقق النفع العام، إذ أن ذلك يعد من قبيل الخلط بين وجود النفقة وكيفية استخدامها. وبالتالي تعرف النفقة العامة بأنها: «كل نقل أو تحويل أو استخدام للقوة الشرائية تقوم به الدولة». وهذا ما يعرف بمعيار «شخصية القائم بالإنفاق وإشباع الحاجة». حيث تستند بعض الكتابات المالية عند التفرقة بين الحاجات الخاصة والحاجات العامة على طبيعة وشخصية القائم على أمر إشباع الحاجة. ويعرفون بالتالي الحاجات العامة بأنها الحاجات التي تقوم الدولة بإشباعها بينما الحاجات الخاصة هي الحاجات التي يتولى النشاط الخاص «ووفقاً لجهاز السوق» أمر إشباعها.

ولا يجب إذن البحث عن تواجد النفقات العامة من خلال فلسفة تواجد الخدمات والحاجات العامة، وإنما في التصرفات المالية المادية للهيئات العامة، وما القول بأن الإنفاق العام قرين تحقيق النفع العام إلا من قبيل المثل العليا والسعي إلى ما يجب أن يكون. أما على مستوى الواقع فلا شئ يؤكد حقيقة ذلك الادعاء خاصة وأن الحاجات البشرية واسعة كالأحلام والحاجة فكرة مرنة ونسبية. ويترتب على ذلك نتيجتان خطيرتان:

أولاً : إمكانية تكييف كثير من التصرفات المالية الصادرة عن أجهزة الدولة على أنها قضاء لحاجة عامة .

ثانياً : أن ما يعتبر حاجة عامة في دولة ما ، في وقت ما ، وفى ظروف معينة قد يترك أمر إشباعه إلى غير الهيئات العامة في وقت أو مكان آخر.

ويخلص أنصار هذا الرأي إلى القول ، بأن استهداف تحقيق النفع العام ، وإن لم يكن شرطاً لقيام النفقة العامة إلا أنه معيار أساسي لترشيد الإنفاق العام وضمان أمثل لاستخدام وتخصيص الموارد .

ومن ناحيتنا نرى أن استهداف قضاء حاجة عامة «أو تحقيق النفع العام» يعد شرطاً لقيام النفقة العامة. بمعنى أن يكون الغرض من الإنفاق العام في ذهن القائمين به، تحقيق النفع العام.

١- وتجدر الإشارة إلى أن الرقابة على الإنفاق العام تتم من خلال عدة طرق أهمها : ١- قصر حق اقتراح النفقات العامة على الحكومة. ٢- اعتماد بنود النفقات العامة في الميزانية العامة. ٣- مساءلة الحكومة عن تنفيذ الإنفاق العام فى جملته وتفصيلاته .

٢- سهير معتوق، أمينة عز الدين : ٢٠٠٠

أسئلة الفصل الرابع

السؤال الأول :

ضع علامة (✓) أمام العبارة الصحيحة وعلامة (×) أمام العبارة غير الصحيحة :

١- يعتبر من قبيل الإنفاق العام قيام الدولة بتوفير سلع وخدمات بالمجان أو بأثمان أقل من ثمن التكلفة. (   )

٢- لا يعد من قبيل الإنفاق العام بناء أحد رجال الأعمال مستشفى عام . (   )

٣- يعد من قبيل الإنفاق العام الإعانات التي تدفعها الحكومة للمتضررين من الحوادث. (   )

٤- النفقة الأمة هي كل إنفاق يقوم به أي شخص لتحقيق النفع العام . (   )

٥- استهاف تحقيق النفع العام لا يعتبر شرطا أساسيا لوجود النفقة العامة. (   )

السؤال الثاني :

أكتب مذكرات مختصرة فيما يلي :

١- المعيار المعيار القانوني والمعيار الوظيفي في التفرقة بين النفقة العامة والنفقة الخاصة.

٢- أسباب التفضيل النقدي للإنفاق العام في النظام المالي المعاصر.

الفصل الخامس

تقسيمات النفقات العامة

الأهداف التعليمية

- يهدف الفصل الخامس لتعريف الطالب بالتقسيمات المختلفة للنفقات العامة، وبنهاية هذا الفصل سيكون الطالب قادرا على أن :

- يتعرف على أغراض تقسيم الإنفاق العام، و يستعرض التقسيمات المختلفة للنفقات العامة .
- يفرق بين النفقات العادية والنفقات غير العادية .
- يميز بين النفقات الرأسمالية والنفقات الجارية .
- يوضح مفهوم النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية ويشرح أنواعها المختلفة.
- يتعرف على التقسيم الادارى للنفقات العامة .
- يوضح مفهوم التقسيم الوظيفي للنفقات العامة ويبين أنواعه .

الفصل الخامس

تقسيمات النفقات العامة

أوضحنا سلفاً كيف أخذت الدراسات التحليلية للنفقات العامة مكاناً بارزاً في التحليل الاقتصادي الكلى على أثر تعاظم دور الدولة في النشاط الاقتصادي ، وتعددت وتنوعت بالتالي صور الإنفاق العام. وكان طبيعياً أن تولى الدراسات المالية أهمية متزايدة لمحاولات تجميع وتصنيف النفقات العامة في مجموعات محددة وفقاً لمعايير وأسس معينة وتبعاً للخصائص المشتركة .

ورغم الأهمية القصوى لهذه التقسيمات للنفقات العامة إلا أن الأمر عملياً ليس سهلاً ميسوراً لأن النفقات العامة ليست كلا متجانساً، بل يختلف بعضها عن البعض الآخر من حيث طبيعتها، ومن حيث الآثار الاقتصادية والاجتماعية التي تخلفها، إلى جانب تعدد الأهداف التي قد ترمى إلى تحقيقها النفقة الواحدة. لهذا يصعب وضع حد فاصل بين الأنواع المختلفة للنفقات العامة، ولهذا أيضاً قلما يخلوا أي تقسيم من النقد، وقلما يحظى تقسيم معين برضا تام.

ويخدم هذا التقسيم أغراضاً متعددة نذكر من بينها ما يلي :

١- يمكن هذا التقسيم من توضيح أهداف السياسة المالية والأهمية النسبية لمختلف الحاجات العامة ويتحقق ذلك بواسطة دراسة هيكل كل من الإيرادات والنفقات العامة.

٢- معرفة الاتجاهات التوسعية أو التضخمية (في حالة زيادة النفقات على الإيرادات) أو الانكماشية (في حالة زيادة الإيرادات على النفقات).

٣- تسهيل دراسة الآثار المختلفة للأنشطة المالية العامة المختلفة ومعرفة تطوراتها. ذلك أن تقسيم النفقات العامة يسهل التعرف على تكلفة وآثار كل نشاط وتطورات أهميته النسبية بالمقارنة بالنشاطات الأخرى ومن زمن لآخر.

٤- خدمة أغراض المحاسبة والمراجعة وصياغة وإعداد البرامج والخطط. حيث أن حسابات الدولة تتعلق ببرامج معينة تتولى الأجهزة والوحدات العامة إدارتها. ومن ثم يجب ترتيب تلك الحسابات بطريقة يسهل بها صياغة وإعداد ومراجعة هذه البرامج.

٥- تحقيق الكفاءة والفعالية في إعداد وتنفيذ ومراقبة الميزانية. حيث أن كفاءة إعداد وتنفيذ ومراقبة الخطة المالية للدولة (الميزانية) يتطلب سهولة فهمها ووضوح بنودها مما يتطلب بدوره تقسيم الميزانية إلى بنود محددة.

وسوف نتناول أكثر هذه التقسيمات شيوعاً على النحو التالي :

أولاً : تقسيم النفقات إلى عادية وغير عادية .

ثانياً : تقسيم النفقات إلى رأسمالية وجارية .

ثالثاً : تقسيم النفقات إلى حقيقية وتحويلية .

رابعاً : التقسيمات الإدارية للإنفاق العام .

خامساً : التقسيم الوظيفي للنفقات العامة .

سادساً : تقسيم النفقات العامة في ميزانية المملكة العربية السعودية.

أولاً : تقسيم النفقات إلى عادية وغير عادية :

جرى العرف الاقتصادي على تقسيم النفقات العامة إلى نفقات عادية وغير عادية وذلك استناداً إلى معيار الانتظام والدورية، أي المدة التي تتم فيها النفقة.

فالنفقات العادية Ordinary expenditure: يقصد بها تلك النفقات التي تتكرر بصورة دورية ومنتظمة في ميزانية الدولة أي كل سنة مالية. فهي نفقات تتمتع بالانتظام والدورية والاستمرار . ومن أمثلتها الأجور والمرتبات ونفقات الأمن والدفاع في الظروف العادية وكافة النفقات اللازمة لسير المرافق العامة. والمقصود بالتكرار هنا ليس تكرار كميتها أو حجمها ، ولكن تكرار نوعها في كل ميزانية حتى ولو اختلف مقدارها من وقت لآخر .

أما النفقات غير العادية أو الطارئة أو الاستثنائية : فهي تلك التي تتكرر بصورة دورية ومنتظمة في ميزانية الدولة، لكن تدعو الحاجة إليها لمواجهة ظروف طارئة ومثالها نفقات مكافحة وباء طارئ أو إصلاح ما خلفته كوارث طبيعية أو نفقات حرب وكافة النفقات التي تخصص لمعالجة اضطرابات داخلية أو مواجهة الأزمات العامة الطارئة.

وبصفة عامة يحدد الفكر المالي النفقات غير العادية في حالات ثلاث :

١- المشروعات الكبرى التي تنفع أجيالاً متعاقبة ، وتبرر للأجيال القادمة تحمل القروض العامة المخصصة لتغطية النفقات العامة التي تمتد آثارها لمدة تتجاوز تلك التي أنفقت فيها .

٢- حالات الحرب والكوارث.

٣- حالات الأزمات الاقتصادية الكبرى كالركود والتضخم الجامح .

ولتقسيم النفقات العامة إلى نفقات عادية وغير عادية عدة فوائد عملية لعل من أبرز جوانبها :

١- أنه عند تقديم واعتماد الميزانيات تأخذ النفقات العادية مكاناً دورياً كما عادية أنه أصبح من المعتاد أن يوجد إلى جانب الموازنات العادية موازنات غير تضم النفقات والإيرادات غير العادية ومثالها موازنات التنمية الاقتصادية وموازنات الدورات الاقتصادية وموازنات الحروب. وبعبارة أخرى فإن الميزانيات غير العادية تبرر إنشاء ميزانية خاصة بها منفصلة عن ميزانية الدولة استثناءا من مبدأ وحدة الميزانية وذلك مادامت تغطى من مصادر غير عادية.

٢- وفيما يخص جانب التمويل، فإن الإيرادات التي تستخدم في تغطية النفقات العادية يجب أن تكون إيرادات عادية كثمن بيع منتجات المشروعات المملوكة للدولة وحصيلة الرسوم والضرائب. أما النفقات غير العادية فيجوز اللجوء إلى إيرادات غير عادية كالقروض الداخلية والخارجية لتغطيتها. وهنا تكمن خطورة التوسع في تعريف ما يعتبر غير عادى من النفقات، أو من المحتمل أن تلجأ الحكومة إلى تغطية كل عجز يحدث في الميزانية عن طريق عقد قرض مدعية أن هذا العجز إنما يرجع إلى وجود نفقات غير عادية لا تكفى الإيرادات العادية لتغطيتها لذلك يجب عدم التوسع في تعريف ما يعتبر غير عادى من النفقات .

أضف إلى ذلك أن القروض والإصدار النقدي التي يمكن اللجوء إليها لتغطية النفقات غير العادية لم تعد إيرادات غير عادية، بسبب ازدياد لجوء الدولة إليها في نطاق السياسة المالية، بحيث أصبحت من كثرة اللجوء إليها من الإيرادات غير العادية. وفى ضوء ذلك استبعد الفكر والتطبيق عدم دورية النفقة كحجة لتبرير الالتجاء إلى القروض العام والإصدار النقدي الجديد، وبالتالي افتقد تصنيف النفقات العامة إلى عادية وغير عادية الكثير من أهميته .

ونظراً للملاحظات السابقة، فقد اتجه الفكر المالي الحديث إلى تقسيم النفقات العامة على أساس مدى أهميتها في تكوين رأس المال العيني إلى نفقات جارية ونفقات رأسمالية وهو ما توضحه النقطة التالية :

ثانياً : تقسيم النفقات إلى رأسمالية وجارية :

اتجه الفكر المالي إلى تقسيم النفقات العامة على أساس مدى أهميتها في تكوين رأس المال العيني إلى نفقات رأسمالية (استثمارية) وجارية(تسييرية)، لتلافى الانتقادات التي وجهت إلى التقسيم التقليدي للنفقات إلى عادية وغير عادية على نحو ما سلف .

ويقصد بالنفقات الرأسمالية أو الاستثمارية Capital expenditure:

النفقات التي تخصص لتكوين رأس المال العيني وتنمية الإنتاج القومي. وتبعاً للتقسيم الاقتصادي الشائع يشمل الإنفاق على التكوين الرأسمالي العناصر الآتية:

١- الإنفاق على الإنشاءات الجديدة في كافة الأنشطة الاقتصادية كالإنفاق على السلع الإنتاجية والنفقات المخصصة لإقامة الإطار الخارجي للعمليات الاقتصادية كإنشاء الطرق والكباري والسكك الحديدية وشق القنوات ومختلف مجالات البنية الأساسية Infrastructure وكل إنفاق يمثل زيادة في تراكم رأس المال الثابت.

٢- النفقات على الإصلاحات والإضافات الرئيسية التي تؤدى إلى إطالة عمر الأصول الرأسمالية وزيادة قدرتها الإنتاجية. أي الإنفاق بقصد توسيع وتجديد الطاقة الإنتاجية. (أما النفقات على الصيانة العادية والإصلاحات فتعتبر إنفاقاً جارياً).

٣- النفقات التي تخصص لزيادة المخزون من السلع وكذلك كل وسائل تدعيم النشاط الاقتصادي «لأجل طويل» سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة كالإقراض .

وهذا النوع من الإنفاق العام يعد حديث النشأة نسبياً حيث ولد مع تطور السياسة المالية في فترة الأزمة الاقتصادية العالمية ٢٩ – ١٩٣٣ ولهذا لم يعرفه الفقه المالي التقليدي .

ويمكن أن تنقسم النفقات الرأسمالية بدورها إلى استثمارات عامة مباشرة (وهى تلك التي تقوم بها الدولة أو الهيئات العامة سواء من أجل القيام بإنشاءات جديدة أو إصلاحات جوهرية ... داخل وحدات القطاع العام)، واستثمارات عامة غير مباشرة (وهى تشمل قروض الحكومة وإعاناتها إلى القطاع الخاص، لتشجيع التكوين الرأسمالي داخل وحداته). وكلاهما يؤدى إلى زيادة تكوين رأس المال القومي وكل منهما يمثل استثمارات حقيقية [١] ، لكنهما يختلفان في نقطة أساسية : فالاستثمارات العامة المباشرة تؤدى إلى زيادة سلطة الدولة وإشرافها على الموارد، أما الاستثمارات العامة غير المباشرة فيترتب عليها وضع المزيد من الموارد تحت تصرف القطاع الخاص.

١- إضافة إلى ذلك يشير الأستاذ الدكتور رياض الشيخ إلى أن هناك جزء من الإنفاق الاستثماري لا يؤدى إلى زيادة حقيقية في الأصول الرأسمالية ويطلق عليه الاستثمارات المالية وهى التي تتجه إلى شراء أصول قديمة (تم إنتاجها في فترة سابقة) أو شراء أوراق مالية (سندات أو رهونات خاصة). وهذه الاستثمارات تؤدى بطريق مباشر إلى زيادة الناتج القومي ولذلك يستحسن تمييزها عن الاستثمارات الأخرى في التقسيمات الاقتصادية للإنفاق. لذلك يفضل سيادته التمييز في داخل النفقات الاستثمارية بين ثلاثة أنواع ، هي : استثمارات عامة مباشرة وحقيقية، استثمارات غير مباشرة حقيقية ، استثمارات مالية وهى استثمارات تحويلية .

ويقصد بالنفقات الجارية Current expenditure: النفقات اللازمة لتسيير المرافق العامة وإشباع الحاجات العامة الجارية دون المساهمة في زيادة رؤوس الأموال العينية في المجتمع. ومن أمثلة ذلك أجور ومرتبات العاملين، وما يدفع كمقابل للحصول على السلع والخدمات اللازمة للاستهلاك العام، ونفقات التشغيل والصيانة الجارية .... .

ويتم التمييز داخل النفقات العامة الجارية بين الأجور والمرتبات، ومستلزمات الإنتاج، ونفقات خدمة الدين، والتحويلات إلى القطاعات الأخرى.

وللتمييز بين النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية أهميته من عدة نواحي: فبالنسبة لمناقشة واعتماد الميزانية، يلاحظ أن الإنفاق الجاري يتعلق ببنود وخدمات متكررة وقائمة منذ زمن طويل، وبالتالي قد لا يحتاج اعتمادها في الظروف العادية إلى مناقشات مطولة. على عكس الحال بالنسبة للعمليات الرأسمالية التي تمثل إشباعاً لخدمة جديدة أو التوسع في إشباع خدمة قائمة، وبالتالي قد تستدعى دراسات ومناقشات نظراً لعبء تمويلها.

ومن ناحية أخرى، فكون الإنفاق استثمارياً قد يبرر اللجوء إلى الاقتراض والوسائل غير العادية لتغطيته، كما قد يبرر الأخذ بميزانيات غير عادية (كميزانيات رأس المال) إلى جانب الميزانية العادية.

إضافة إلى ذلك، وفى فترات التنمية الاقتصادية والأزمات يكون من الضروري تمييز العمليات الرأسمالية ومعرفة حجم الاستثمارات العامة، ومدى التوسع في الإنفاق الاستثماري على حساب الإنفاق الجاري. كل ذلك يجعل للتفرقة بين النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية ما يبررها.

وربما يكون من المفيد أن ننبه إلى بعض الاستنتاجات الخاطئة التي يمكن أن تترتب على هذا التقسيم إذ قد يؤدى تقسيم النفقات العامة إلى جارية ورأسمالية إلى اعتبار كل العمليات الجارية لا علاقة لها بتنمية الاقتصاد القومي، وهذه نتيجة خاطئة. فالنفقات الجارية على مرافق التعليم والصحة والتدريب المهني مثلاً لا تقل أهمية عن إقامة المشروعات الجديدة أو التوسع في المشروعات القائمة. وقد يترتب على هذا الاستنتاج الخاطئ وضع وتنفيذ السياسة المالية على أسس خاطئة ، إذ قد تقرر زيادة في الإنفاق على إنشاء المصانع وشراء الآلات الحديثة دون أن يقابل ذلك زيادة في الإنفاق الجاري اللازم لتوفير القوى العاملة لتشغيل هذه المصانع، وهنا تكمن الخطورة .

ثالثا : تقسيم النفقات إلى حقيقية وناقلة :

تقسم النفقات العامة وفقاً لمعيار استخدام القوة الشرائية أو نقلها ومدى تأثيرها على الدخل القومي إلى نفقات حقيقية ونفقات ناقلة (تحويلية) [(١)].

ويقصد بالنفقات الحقيقية real expenditure تلك النفقات التي تقوم بها الدولة مقابل الحصول على سلع أو خدمات أو رؤوس أموال إنتاجية كالمرتبات وأثمان المواد الخام والمهمات اللازمة لسير المرافق العامة .

فالإنفاق الحقيقي يتمثل في استخدام الدولة للقوة الشرائية ، وينتج عنه حصولها على السلع والخدمات . كما أنه يؤدى إلى زيادة مباشرة في الناتج القومي. أي خلق إنتاج جديد .

ويعد الإنفاق العام الذي يتم بمقابل حقيقياً ولو تم توزيعه من جانب الدولة بالمجان أو بأثمان تقل عن نفقة حصول الدولة على المقابل، ولذلك يجب التفرقة بين واقعة الإنفاق العام ذاتها (وما يصاحبها من حصول الدولة على مقابل) وبين واقعة لاحقة عليها وهى توزيع الدولة لهذا المقابل والذي سبق الحصول عليه .

فحصول الدولة على خدمات القضاة ورجال التعليم نظير منحهم مرتبات يمثل إنفاقاً عاماً حقيقياً ولا ينال من ذلك توزيع خدمات التعليم بلا مقابل أو كفالة حق التقاضي بالمجان.

أما **النفقات التحويلية** (أو الناقلة) Transfer expenditure فهي تلك التي لا يترتب عليها حصول الدولة على مقابل من سلع وخدمات أو رؤوس أموال، بل بموجبها تقوم الدولة بتحويل جزء من الدخل القومي من الفئات الاجتماعية مرتفعة الدخل إلى الفئات الاجتماعية منخفضة الدخل .

فالإنفاق الناقل يؤدى إلى نقل القوة الشرائية من طائفة إلى أخرى، مما يؤدى إلى نقل القوة الشرائية لبعض الأفراد وبمقتضى ذلك فإن النفقات الناقلة تنفقها الدولة دون الحصول على مقابل لها في صورة سلع وخدمات من المستفيدين منها. فالاستخدام المباشر للقوة الشرائية في هذه الحالة لا تقوم به الدولة، وإنما يقوم به الفرد أو الهيئة الخاصة التي تحصل على الإعانة والمساعدة المالية التي تدفعها الدولة .

وتهدف الدولة من هذه النفقات إلى إعادة توزيع الدخل القومي في صالح طبقات معينة ولا تؤدى النفقات التحويلية (الناقلة) إلى زيادة الدخل القومي بشكل مباشر.

١- يذكر أن أول من أورد هذا التقسيم هو الاقتصادي الإنجليزي « بيجو». أنظر مؤلفه الرائد في المالية العامة، والمعنون « A study in Public Finance»، المنشور بلندن سنة ١٩٥١. وقد اعتمدت الكتابات المالية في التفرقة بين هذين النوعين من النفقات معايير ثلاثة هي: معيار المقابل، معيار الزيادة المباشرة في الناتج القومي، ومعيار المستعمل المباشر للقوة الشرائية .

وتقسيم النفقات العامة تبعاً لمعيار استخدام القوة إلى حقيقية وناقلة يحتل أهمية كبيرة في التحليل الاقتصادي والمالي وذلك للأسباب التالية :

١- تشير الإحصاءات إلى تنامي النفقات التحويلية في البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء. ويمكن القول أن معدل نمو هذا النوع من النفقات أكبر من معدل النمو الذي تعرفه النفقات الحقيقية وأن هناك علاقة طردية بين الزيادة في الناتج القومي والزيادة في النفقات التحويلية بدرجة أكبر من الزيادة التي تحدث في النفقات الحقيقية. وهذا ما يعبر عنه بأن درجة الزيادة في النفقات التحويلية أكبر من تلك المتعلقة بالنفقات الحقيقية[(١)].

٢- تعتبر النفقات التحويلية الأداة الرئيسية في إعادة توزيع الدخل القومي، كذلك تعتبر أداة رئيسية في تشجيع الاستثمارات الخاصة في بعض المناطق أو الأنشطة الاقتصادية، أو في تشجيع الصادرات، أو الحد من الواردات، وذلك عن طريق الإعانات الاقتصادية المختلفة التي تمنحها الدولة على النحو السابق ذكره.

٣- النفقات التحويلية أداة مهمة في معالجة التقلبات الاقتصادية وإقامة التوازن الاقتصادي العام. وتأتى هذه الأهمية من أن النفقات التحويلية تتمتع بقدر من المرونة أكبر من النفقات الحقيقية. فالقدرة على ضغط النفقات التحويلية أكبر من القدرة على ضغط النفقات الحقيقية إذا ما دعت الضرورة إلى ذلك (أوقات الرخاء)، كما أن زيادتها في أوقات الأزمات يكفل تنشيط الطلب الفعلي مما يؤدى إلى إعادة التوازن الاقتصادي للاقتصاد القومي (أوقات الكساد).

أنواع النفقات التحويلية :

للنفقات التحويلية تقسيمات عديدة تتمثل أهمها في تقسيمها إلى نفقات تحويلية اجتماعية ونفقات تحويلية اقتصادية :

(١) النفقات التحويلية الاجتماعية :

يهدف هذا النوع من الإنفاق بصفة أساسية إلى تحقيق أغراض الدولة الاجتماعية. ومثالها النفقات التي تهدف إلى إعادة التوازن الاجتماعي بين الأفراد والطبقات الاجتماعية المختلفة، أو رفع مستوى المعيشة للمواطنين والتخفيف من مساوئ توزيع

١- شهدت النفقات التحويلية فى البلدان المتقدمة تنامى متدرج، تزامن مع وصول هذه الدول إلى مرحلة الرفاهية الاقتصادية وحلول الأفراد محل الدولة فى القيام بالاستثمارات وتفرغ الدولة بالتالى لعمليات التحويلات الاجتماعية والاقتصادية (الإعانات الاقتصادية والاجتماعية) وتمثل الإعانات الاجتماعية في البلدان المتقدمة نسبة كبيرة تصل إلى ثلثي النفقات التحويلية تقريباً.
- فى حين تشهد البلدان النامية انسحاب الدولة من مجال التنمية الاقتصادية بتبنى سياسات الإصلاح والتكيف الهيكلى، وهو ما يعطى احتمالاً لتنامى الأهمية النسبية للنفقات التحويلية لكن هذا لا يعنى بالضرورة تحقيق رفاهية اجتماعية بشكل ملحوظ. خاصة إذا أدخلنا فى النفقات الناقلة فوائد الدين العام.

الدخل التي تحدث نتيجة للنمو وفقاً للطريقة الرأسمالية. وأهم أنواع هذه النفقات على الإطلاق، هي نفقات التأمينات الاجتماعية وتلك التي تمنح لمواجهة غلاء المعيشة ولمقابلة المرض والعجز والشيخوخة والبطالة .

(٢) النفقات التحويلية الاقتصادية :

يقصد بهذا النوع من النفقات الإعانات التي تمنح لبعض المشروعات أو لبعض فروع الإنتاج بغرض خفض أثمانها رغبة في زيادة الاستهلاك، أو بغرض خفض نفقات إنتاجها رغبة في رفع معدلات أرباحها أو زيادة حجم إنتاجها. وقد تأخذ هذه الإعانات شكل الإعفاء من الضريبة (مثل الرسوم الجمركية أو الضريبة على أرقام الأعمال أو رسوم الدمغة) كالإعانة غير المباشرة. وإن كانت في هذه الحالة الأخيرة تتعلق بجانب الإيرادات وليست بجانب النفقات العامة.

وهذا النوع من «النفقات التحويلية» يحتل مكاناً متعاظماً في البلاد التي تأخذ بنظام اقتصاد السوق باعتباره أحد الأدوات المالية في تحقيق التوازن الاقتصادي.

ويفرق في نطاق الإعانات الاقتصادية، وفقاً للهدف من منح الإعانة ، بين إعانات الإنشاء أو الاستغلال، وإعانات تحقيق التوازن، وإعانات التجارة الخارجية :

(أ) إعانات التجهيز :

تمنح الدولة هذا النوع من الإعانات لتمكين المشروع من تغطية نفقات التجهيز (أو الإنشاء) ، أو لإضافة أصول جديدة للتوسع في الإنتاج، أو لتعويض ما أستهلك من وسائل الإنتاج . ويتم ذلك إما عن طريق تقديم رأس المال مجاناً أو عن طريق إقراضه للمشروع بسعر فائدة منخفضة أو بشروط دفع ميسرة (للقروض طويلة الأجل)، وهي لذلك تعتبر من قبيل النفقات الاستثمارية .

وتكمن أهمية هذا النوع من النفقات في تكملة مدخرات المشروع لتمكينه من تمويل الاستثمارات التي تعتبرها الدولة ضرورية من وجهة نظر الاقتصاد القومي وتقع في الوقت ذاته في نطاق النشاط الفردي[١].

وفى مصر أخذ هذا النوع في الغالب صورة إنشاء المشروعات العامة حيث تعتمد الميزانية العامة للدولة كل أو بعض الاستثمارات اللازمة لتكوين رؤوس أموال المشروعات الجديدة [٢] .

١- الأصل العام هو عدم وجود علاقة مباشرة بين هذا النوع من الإعانات وبين ثمن التكلفة وثمن بيع السلعة التى ينتجها المشروع ،لأنها تعطى فى مرحلة الإنشاء، وقبل البدء فى الإنتاج. ولكن إذا كانت الإعانة من الفاعلية بحيث تقلل من الوقت اللازم لقيام المشروع، فإنها يمكن أن تؤدى بطريقة غير مباشرة، وفى مرحلة لاحقة، إلى خفض نفقة الإنتاج وبالتالى خفض ثمن بيع المنتجات.

٢- كنتيجة لاستقلال الشخصية القانونية للمشروع أو المؤسسة التى يتبعها المشروع، فإنهما يتحملان فوائد عن المبلغ الذى قدمته الخزانة. وتحول هذه الفوائد سنوياً إلى الخزانة العامة إضافة إلى جزء من الفائض الإنتاجى للمشروع عند دخول مرحلة الإنتاج. ويلتزم المشروع أو المؤسسة التابع لها المشروع، بدفع فوائد عن المبلغ الذى قدمته الخزانة، وتحول هذه=

(ب) إعانات الاستغلال :

يقصد بها الإعانات التي تمنحها الدولة للإبقاء على ثمن بعض المنتجات أقل من ثمن التكلفة لتحقيق الاستقرار في أثمان السلع الضرورية ولتفادى مخاطر التضخم. ومن أجل ذلك تمنح الإعانة في مرحلة معينة من مراحل الدورة الإنتاجية، بقصد تمكين المستهلك من شراء السلع في المرحلة النهائية بثمن أقل من ثمن التكلفة. وهى تعد من قبيل الإعانة العينية غير المباشرة لمستهلكي هذه السلع، ويطلق عليها الدعم السلعي. ومن أمثلتها الشائعة الإعانة التي تمنح للإبقاء على ثمن رغيف العيش ثابتاً. وإما تفرض لتمكين صناعة معينة من مقاومة سياسة «الإغراق» [١] التي تواجهها داخل السوق المحلية .

وقد تمنح هذه الإعانات لبعض المنتجين، وبغرض المحافظة على مستوى معين من الدخل، فتعطى الإعانة في كل حالة يكون فيها ثمن السلعة في السوق أقل من ثمن معين (غالباً ما يكون ثمن تكلفتها مضافاً إليه هامش ربح معقول) . وتقوم الدولة بدفع الفرق بين ثمن السوق المنخفض، والثمن المحدد الذي تريده (وهو الثمن المرضى للمنتج). وهذا الفرق يعد بمثابة إعانة يحصل عليها المنتج ضامناً بذلك ألا ينخفض دخله عن حد معين. ومثالها الإعانات التي تمنحها الدول المتقدمة للمنتجين الزراعيين كما هو الحال في أمريكا وفرنسا وهولندا .

(ج) إعانات تحقيق التوازن :

وهى إعانة مباشرة ، تمنح بهدف تغطية بعض أو كل العجز الذي قد يعترض سير أحم المشروعات ذات الفائدة العامة، ويعرضها للخطر. وتمنح هذه الإعانة بعد تحديد نتيجة نشاط المشروع وتسمى في مصر بإعانة سد العجز. ومن أمثلتها: الإعانة التي تمنح لشركات الملاحة أو الطيران أو السكك الحديدية.

وقد تعطى هذه الإعانات بغرض تمكين بعض المشروعات من الانتقال إلى منطقة أو صناعة تعمل فيها نجارة إلى منطقة أو صناعة أخرى تستطيع أن تحقق فيها أرباحاً. ومن أمثلة ذلك الإعانات التي منحتها فرنسا لمشروعات الفحم لمساعدتها على الانتقال من وسط فرنسا إلى منطقة اللورين .

(د) إعانات التجارة الخارجية :

وهى تلك الإعانات التي تمنحها الدولة، بغرض التأثير على التجارة الخارجية

=الفوائد سنوياً إلى الخزانة، إضافة إلى جزء من الفائض الإنتاجى للمشروع عند دخول مرحلة الإنتاج .

١- يقصد بسياسة الإغراق بيع السلع المنتجة فى الأسواق الخارجية بثمن يقل عن نفقة إنتاجها، أو يقل عن أثمان السلع المماثلة أو البديلة فى تلك الأسواق، أو يقل عن الثمن الذى تباع به فى السوق الداخلى و الغرض من الإغراق هو كسب الأسواق الخارجية بالقضاء على كل منافسة محتملة . .

سواء من حيث الحجم، أو من حيث الصادرات والواردات، أو من حيث التوزيع الجغرافي لهما. وهو ما يؤدى في النهاية إلى تحقيق آثار بالنسبة للاقتصاد القومي في مجموعه إما عن طريق تشجيع صادرات سلعة معينة، أو التشجيع على نوع معين من الواردات الفردية لأنه يعتبر من السلع الإنتاجية الأساسية (آلات ومواد أولية)، أو لأنه من قبيل السلع الاستهلاكية الأساسية .

الخلاف حول طبيعة بعض النفقات العامة :

تثير بعض أنواع النفقات العامة خلافاً حول اعتبارها نفقات حقيقية أم نفقات تحويلية. وأهم أنواع هذه النفقات محل الخلاف هي: معاشات العاملين والموظفين، وفوائد الدين العام :

١- معاشات الموظفين والعاملين :

هناك خلاف حول طبيعة المعاشات التي تعطى لعمال وموظفي الدولة ومدى اعتبارها نفقات حقيقية أم ناقلة. ويكمن أساس الخلاف في اعتبار البعض لها أنها من قبيل الإنفاق العام الحقيقي على اعتبار أنها إنفاق عام بمقابل ، والمقابل هنا هو العمل الذي سبق أن أداه العامل أو الموظف طوال فترة خدمته . فالمعاش إذن من قبيل الأجر المؤجل.

ويعتبر البعض الآخر هذه المعاشات من قبيل النفقات التحويلية، باعتبار أنها نفقات بلا مقابل، ومن ثم فهي لا تؤدى إلى زيادة في الناتج القومي.

واعتبار المعاشات من قبيل الإنفاق العام الحقيقي هو الاتجاه الغالب في الفقه، ومن شأنه أن يؤدى إلى نتائج إيجابية ملموسة. إذ أن اعتبار المعاش حقاً مؤجلاً ، يعنى أن يتمتع صاحب المعاش ببعض المزايا الإضافية و العينية التي سبق تمتعه بها كجزء من الأجر خلال فترة عمله الفعلي .

لكن المعاملة الواقعية والرسمية لأصحاب المعاشات لا تتبنى حقيقة ذلك الاتجاه النظري. ويوجد أكثر من دليل ملموس على أن الدولة تنظر إلى المعاش على أساس أنه «تحويلات – نفقات ناقلة» وليست بصفته حق مؤجل لصاحب المعاش. ففي المالية العامة المصرية مثلاً لا يحصل أصحاب المعاشات على علاوة دورية (كالعاملين والموظفين) وإنما تتم زيادات المعاشات بقرارات سياسية وبصفة غير دورية، وبمعدلات لا تعوض غالباً التضخم وارتفاع مستوى المعيشة . إضافة إلى ذلك يحرم صاحب المعاش من غالبية المزايا الإضافية والعينية التي سبق تمتعه بها كجزء من الأجر خلال فترة إنتاجيته الفعلية.

(٢) فوائد الدين العام :

يثير الفقه تساؤلاً حول الفوائد التي تدفعها الدولة عن الدين العام. أهي من قبيل النفقات الحقيقية أم من قبيل النفقات التحويلية (الناقلة). ومصدر هذا التساؤل أن المشروع الخاص إذا ما اقترض فهو يدفع فوائد على قروضه التي يستخدمها في الإنتاج، وهذه الفوائد تمثل مقابلاً لأحد عوامل الإنتاج وهو ما يعرف بمكافآت رأس المال، ومن ثم فهي تعتبر نفقة حقيقية .

ووفق هذا التحليل ذهب البعض إلى ضرورة التفرقة بين نوعين من الفوائد:

(أ) الفوائد التي تدفعها الدولة والتي استخدمت في تغطية نفقات استهلاكية أي نفقات غير منتجة، فإنها تعتبر من قبيل النفقات الناقلة.

(ب) الفوائد التي تدفعها الدولة على قروضها التي استخدمت في تمويل نفقات استثمارية أي نفقات منتجة، فإنها تعتبر من قبيل النفقات الحقيقية .

وواضح أن هذا الرأي يتطلب البحث في كيفية استخدام القروض العامة وطبيعة استخداماتها ومدى إنتاجيتها. وكلها أمور يتعذر الوصول إلى حقيقتها .

وقد ذهب رأى آخر في الفقه إلى أن التفرقة بين نوعى القروض ليس لها ما يبررها. وهى تفرقة ترجع إلى النظرية التقليدية التي تنظر إلى نفقات الدولة على أنها نفقات استهلاكية ، ومن ثم يجب العمل على ضغطها وعدم تحويلها عن طريق القروض العامة وأن الاتجاه لهذا المصدر الأخير من الإيرادات العامة لا يجد تبريره إلا بمناسبة قيام الدولة بالإنفاق الاستثماري (وكان ينظر إلى هذا الإنفاق على أنه إنفاق غير عادى) . ولما كان الجزء الأكبر من الإنفاق العام ، والذي يعتبر من قبيل الإنفاق الاستهلاكي – الأجور والمرتبات على سبيل المثال– قد يحدث زيادة في الناتج القومي عن طريق زيادته للطلب الفعلي ، لذلك فإن التفرقة السابقة لا تجد ما يبررها . ومن ثم فإن فوائد الدين العام تعتبر نفقات حقيقية .

أما الاتجاه الغالب في الفقه فيميل إلى معاملة مدفوعات فوائد الدين العام بل واستهلاكه (نفقات خدمة الدين) على أنها نفقات ناقلة. ربما كدافع لحث الدولة على التقليل من اللجوء إلى الاقتراض العام، وربما أيضاً لعدم وجود المقابل الجاري والمباشر، وهو ما جرت عليه معظم النظم المحاسبية حيث جرت على إدراج نفقات خدمة الدين العام على أنها نفقات تحويلية .

ومن ناحية التقسيم الاقتصادي للنفقات العامة، تجدر الإشارة إلى أن الموازنة العامة السعودية، كانت تصدر في عدة أشكال أهمها نظام الأبواب الذي يمكن على أساسه تقسيم الإنفاق إلى استهلاكي واستثماري وإعانات، غير أنه لوحظ أن الميزانية

العامة لم تصدر في هذا الشكل منذ موازنة ١٤١٠/١٤١١[1]. وفي ظل التبويب الحالي للموازنة العامة، يضم الإنفاق الاستهلاكي البابين الأول والثاني، ويضم الباب الثالث جميع أنواع الإعانات بما فيها الإعانات الخارجية. والإنفاق الاستثماري نفقات الباب الرابع (المشاريع)

جدول رقم (١)

تقسيمات الإنفاق العام في الموازنة السعودية على أساس اقتصادي (سنوات مختارة)

(بالمليون ريال)*

السنة	(١) إجمالي الإنفاق	(٢) الإنفاق الاستهلاكي	(٣) الإنفاق الاستثماري	(٤) الإعانات** والتحويلات***	(٢) ٪ (١)	(٣) ٪ (١)	(٤) ٪ (١)
١٣٩٠/١٣٨٩	٥٩٣٨	٢١٦٧	٢١٥١	١٦٢٠	٣٦,٥	٣٦,٢	٢,٧
٩٥/٩٤	٢٦٧٦٢	٥٣٩٥	١٤٩٢٢	٦٤٤٥	٢٠,٢	٥٥,٨	٢٤,١
١٤٠٠/١٣٩٩	١٧٥٠٧٧	٢٩٠٥	٨١٨٨٧	٦٤١٣٢	١٦,٦	٤٦,٨	٣٦,٦
٠٥/٠٤	٢٢٧٢٩٤	٨١٥٠٦	١٠٠٨٥٦	٤٤٩٣٢	٣٥,٩	٤٤,٤	١٩,٨
٠٩/٠٨	١٤٠٨٥٦	٩٣٣٣٤	٢٤٥٧٣	٢٢٩٣٩	٦٦,٣	١٧,٤	١٦,٣
١٠/٠٩	١٥٤٨٥٩	٩٦١١٩	٣٦٥٥٧	٢٢١٨٣	٦٢,١	٢٣,٦	١٤,٣
١٧/١٦	١٩٧٨١٠٠	١٤٧٦٠٠	٥٠٥٠٠	----	٧٤,٥	٢٥,٥	----
٢٠/١٩	١٨٣٨٠٠	١٦٢٢٠٠	٢١٦٠٠	------	٨٨,٣	١١,٨	----

* الأرقام فعلية من واقع منجزات خطط التنمية.
**الإعانات وتشمل نفقات الضمان الاجتماعي وإعانات الرعاية الإجتماعية والأندية والنقل العام... إلخ.
*** تشمل دعم السلع وإعانات الكهرباء وإعانات الزراعة.

المصدر: ١. وزارة التخطيط السعودية، منجزات خطط التنمية، أعداد مختلفة.
٢. زين العابدين بري، مرجع سابق، ص٦١

١- (بري ، ٢٠٠١) .

رابعاً : التقسيمات الإدارية :

يعتمد هذا الأسلوب في تصنيف النفقات العامة على طبيعة الهيئة التي تقوم بالإنفاق. وبناءً على ذلك يمكن تصنيف النفقات العامة ما بين قومية ونفقات محلية، كما يمكن تصنيف النفقات بحسب الوزارات والمصالح والهيئات المسئولة عنها، أي بعدد الهيئات الإدارية. وهو ما يعرف بالتقسيم على أساس القطاع الإداري أو التقسيم القطاعي الإداري للنفقات العامة .

(١) النفقات القومية والنفقات المحلية :

يقصد بالنفقات القومية أو المركزية النفقات التي تقوم بها الحكومة والهيئات العامة المركزية أو القومية وكذلك النفقات التي تتم لقضاء خدمات ذات طبيعة قومية ولا يمكن ترك أمرها لغير السلطات المركزية كنفقات الأمن والقضاء والتمثيل الخارجي فهي نفقات ذات طابع قومي .

ويقصد بالنفقات المحلية النفقات التي تقوم بها السلطات المحلية (الولايات ومجالس المحافظات والمدن والقرى)، وكذلك النفقات التي تتم لإشباع حاجة محلية تخص منطقة معينة.

وتوزيع المرافق بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية في الدولة مرده اعتبارات تاريخية وسياسية خاصة بكل مجتمع [1]. إلا أنه من الممكن وضع قواعد عامة يسترشد بها عند توزيع المرافق بين هذين النوعين من الهيئات: فتختص الهيئات المركزية بالمرافق التي تهم المجتمع في مجموعه (كالأمن والقضاء) والمرافق التي تتطلب إدارة موحدة تشمل كافة إقليم الدولة لخلق نوع من التجانس القومي (التعليم العالي والتعليم الثانوي)، وكذلك المرافق التي يخشى عليها من طغيان الهيئات المحلية. أما الهيئات المحلية فيعهد إليها أمر المرافق التي تهم سكان منطقة معينة (كتوزيع المياه والغاز والكهرباء والنقل داخل المدن) كما يعهد إليها بالمرافق التي يمكن أن تتنوع إدارتها باختلاف العادات والتقاليد والظروف المحلية، وكذلك المرافق التي تحتاج إلى رقابة مستمرة ومباشرة قد لا يتاح للحكومة المركزية أن تتولى هذه الرقابة بطريقة فعالة.

ويلاحظ أنه يمكن توزيع مرافق معينة بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية إذا وجدت اعتبارات تجعل من المستحسن أن تخضع هذه المرافق لإشراف كل من الحكومة والهيئات المحلية في الوقت ذاته، وذلك كمرفق التعليم (كالتعليم الأساسي).

١- نموذج ذلك: النظام المركزى الذى ساد فرنسا فى العهد الملكى والذى استمر بعد ثورة ١٧٨٩ أدى إلى اتساع دائرة المرافق التى تتولاها الحكومة المركزية وتضييق نطاق المرافق المتروكة للهيئات المحلية وبالتالى زيادة النفقات القومية عن النفقات المحلية. على عكس ذلك، أدى اتساع رقعة الولايات المتحدة الأمريكية وطبيعة سويسرا الجبلية إلى توسع كبير فى المرافق التى تتولاها الهيئات المحلية أى الولايات فى هاتين الدولتين.

(٢) التقسيم القطاعي الإداري للنفقات العامة:

يقصد به تصنيف النفقات العامة بحسب عدد الوحدات الإدارية وذلك بصرف النظر عن طبيعة النفقة ووظائفها. ويعتبر هذا التقسيم من أقدم تقسيمات النفقات العامة. ويحمد لهذا الأسلوب تسهيل مهمة الرقابة على إنفاق كل هيئة، حيث تتحدد مسئوليات كل هيئة في حدود الاعتمادات المقررة لها. ولكن أمام التطور المستمر في الجهاز الإداري للدولة وتغير مسمياته، واتساع الإنفاق العام وتعدد مجالاته، قلت الأهمية العلمية والعملية للتقسيم الإداري .

ولتلافي تلك العيوب مع استمرار ربط الموازنة العامة بالخطة الاقتصادية القومية لجأت بعض الدول ومنها مصر إلى تجميع الوحدات الإدارية في « قطاعات» ثابتة ومماثلة للقطاعات الواردة في الخطة .

خامساً : التقسيم الوظيفي للنفقات العامة :

يعنى هذا التقسيم بتصنيف النفقات العامة تبعاً للغرض الذي يستهدفه الإنفاق العام. وبصفة عامة يمكن تقسيم النفقات العامة تبعاً لوظائفها الأساسية إلى ثلاثة أنواع :

١- النفقات الإدارية : وهي النفقات المتعلقة بسير المرافق العامة واللازمة لقيام الدولة، كنفقات العدالة والأمن والدفاع والتمثيل الخارجي. ويلاحظ أن أهم أنواع هذا النوع من النفقات العامة هي نفقات الدفاع القومي، سواء في البلدان المتقدمة أو في البلدان النامية.

٢- النفقات الاجتماعية : وهي النفقات المتعلقة بالأغراض الاجتماعية للدولة . وتشمل كافة وجوه الإنفاق التي تتم وفقاً لمقتضيات فلسفة مساندة الدولة لبعض الفئات كالإعانات للعجز والشيخوخة ونفقات التنمية الاجتماعية للأفراد وتحسين جودة الحياة وتحقيق الرفاهية والرخاء العام . ومن أمثلة ذلك تلك المتعلقة بالتعليم والثقافة والصحة والنقل والمواصلات وحل مشكلة الإسكان وتحسين مستواه....

وتعتبر النفقات على قطاع التعليم أهم بنود النفقات الاجتماعية نظراً لما يرتبط بها من قياس درجة تقدم المجتمع في البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء. وتعتبر النفقات العامة على التأمينات الاجتماعية أعلى بنود الإنفاق العام على الإطلاق في البلاد الصناعية ، بينما تحتل نسبة متواضعة في البلاد النامية.

٣- النفقات الاقتصادية : ويقصد بها النفقات التي تتم أداء للوظيفة الاقتصادية للدولة. وتشمل كافة وجوه الإنفاق المتعلقة بأغراض اقتصادية كالاستثمارات التي تهدف إلى تزويد الاقتصاد القومي بخدمات أساسية كالنقل والمواصلات ومحطات توليد الكهرباء والري والصرف. كما يدخل في أداء هذه الوظيفة كافة الإعانات الاقتصادية التي تمنحها الدولة العامة والخاصة.

وقد احتل هذا النوع من النفقات أهمية كبيرة في الدول النامية. ويرجع ذلك إلى قيام الدولة بنفسها بعمليات التكوين الرأسمالي نظراً لكونها تحتاج إلى نفقات كبيرة من ناحية، ولكونها لا تحقق عائداً مباشراً من ناحية أخرى. لذا فإن القطاع الخاص لا يقوى أو لا يرغب في القيام بها. كما أن تحويل الهياكل الاقتصادية في البلاد النامية (هيكل الإنتاج، هيكل العمالة، هيكل التجارة الخارجية .....) أصبحت تمثل حاجة عامة. وهذا التحويل للهياكل يتمثل في تغييرها من هياكل يغلب عليها الطابع الزراعي، إلى هياكل يغلب عليها الطابع الصناعي، والدولة وحدها هي التي تقوى على القيام بمثل هذا التحويل عن طريق الاستثمار العام .

لكن، تلاحظ أنه مع بدايات الربع الأخير من القرن الماضي ، ظهرت بوادر أزمة ثقة في دور الدولة في النشاط الاقتصادي، ومع تزايد الهجمة الليبرالية على دور الدولة في النشاط الاقتصادي وانتشار سياسات الخصخصة تغيرت أبجديات الحوار وفقدت المبررات السابقة الكثير من أهميتها.

وإن كان التحيز لأهمية دور الدولة يقود إلى التسليم بأن إعادة النظر في دور الدولة في النشاط الاقتصادي لا يعنى القضاء على هذا الدور في المطلق، فعقارب الساعة لا ينبغي أن تعود إلى الوراء. إلا أن ذلك لا ينبغي أن يتعارض مع رؤية واقعية تسلم بحدوث تغييرات في أدوات وآليات تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وسوف يكون لذلك انعكاساته على هيكل الإنفاق العام وبخاصة النفقات العامة الاقتصادية .

على أية حال، فإن تقسيم النفقات العامة تبعاً للوظائف التي تقوم بها الدولة أي تبعاً للوظائف والأهداف والمجالات التي يمكن أن يمتد إليها الإنفاق العام ، قد يفيد في تيسير تتبع تطور النشاط المالي للدولة في مختلف مجالات الحياة، لكن يقلل من أهمية ذلك أن النفقة الواحدة يمكن أن تستهدف تحقيق أكثر من غرض، وبالتالي تمتد إلى مجالات متعددة مما يصعب معه تحديد وظائف الإنفاق العام إلا على أسس تقديرية .

سادساً: تقسيم النفقات العامة في الموازنة العامة السعودية :

تعتمد التقسيمات الوضعية التي تتبناها الموازنات العامة للدول في الأساس على اعتبارات عملية واقعية أو تاريخية. حيث يتم ترتيب الأنواع المختلفة للنفقات العامة من خلال تقسيم عملي يتمشى مع الظروف الخاصة بكل دولة، وتميل الاتجاهات الحديثة إلى التوفيق بين الاعتبارات العلمية النظرية والاعتبارات الواقعية.

وتشير التجارب الدولية إلى تباين الاعتبارات المحددة لأساليب إعداد الموازنة العامة، فمثلا نجد أن تقسيم النفقات المعمول به في انجلترا يعتمد على اعتبارات تاريخية، على حين أن التقسيم الذي تأخذ به الميزانية الفرنسية يرجع إلى اعتبارات

إدارية، مع الاعتداد ببعض الاعتبارات المتعلقة بالتحليل الاقتصادي. وفي الولايات المتحدة الأمريكية تعتد الموازنة بالتقسيم الوظيفي للنفقات العامة، وتستخدم روسيا التقسيم الوظيفي والإداري للنفقات العامة، وأخذت مصر في البداية بالتبويب النوعي في تقسيم النفقات العامة، ثم اتجه العمل إلى المزج بين المعيار الإداري والمعيار النوعي في إعداد الموازنة العامة.

وتعتمد ميزانية المملكة العربية السعودية أسلوب الجمع بين المعيارين الإداري والنوعي في تقسيم النفقات العامة، حيث يتم تقسيم الموازنة إلى فصول، وفروع حسب التبويب الإداري، فيخصص فصل لكل وزارة، وفرع لكل مصلحة، أو للأجهزة التي تتبع الوزارة . وتقسم الاعتمادات داخل كل فرع أو فصل، وفقا لطبيعة النفقة إلى أبواب وبنود، كاعتمادات رواتب الموظفين وأجور العمال، واعتمادات المصاريف الإدارية والتشغيل والصيانة، والمشاريع. ويطلق على هذا التبويب أسلوب الموازنة التقليدية أو موازنة البنود. ويوضح الشكل التالي نموذجا للتبويب الإداري والنوعي للنفقات العامة في موازنة المملكة العربية السعودية :

شكل رقم (١)

نموذج التبويب الإداري والنوعي للنفقات العامة في موازنة المملكة العربية السعودية

التبويب الإداري	التبويب النوعي
فصل ١- الدواوين الملكية. **فصل ٢- رئاسة مجلس الوزراء** **فصل ١٤- وزارة الخارجية .** **فصل ١٦- وزارة الداخلية.** فرع ١- الديوان العام. فرع ٢- الأمن العام. فرع ٣- الدفاع المدني. فرع ١٠- الجوازات والأحوال المدنية. فرع ١٢- إمارة الرياض. فرع ٢٥- إمارة نجران.	**فصل ١٤- وزارة الخارجية :** **الباب ١- الرواتب والأجور والمكافآت والبدلات** ١٠١- رواتب المدنيين ١٠٢- بدلات المدنيين. ١٠٣- رواتب العسكريين. ١٠٤- بدلات العسكريين. ١٠٥- رواتب مقطوعة. ١٠٦- أجور العمال. **الباب ٢- لوازم وأجهزة وأساس:** ٢٠١- مستلزمات مكتبية ومطبوعات تصوير. ٢٠٢- كتب مدرسية ومستلزمات تعليمية.

هذا، ويظهر في المذكرة التفسيرية أو بيان وزارة المالية السعودية، والذي ينشر عند صدور الموازنة العامة، جدول تفصيلي يبين اعتمادات الموازنة العامة موزعة حسب الوظائف أو الخدمات التي تقدمها الدولة للمواطنين، أو بحسب وظيفة النفقة، بغض النظر عن الوزارات والمصالح التي تقدمها.

فبحسب التبويب الوظيفي، تظهر النفقات العامة موزعة وظيفيا على القطاعات الواردة في خطة التنمية الاقتصادية للدولة، ويلي ذلك توزيع النفقات حسب الجهات والوزارات والمصالح التي تقوم بأداء تلك الوظيفة.

وبحسب هذا النوع من التبويب، تقسم الموازنة العامة السعودية، إلى قطاعات وظيفية كما يلي: قطاع تنمية الموارد البشرية، قطاع النقل والمواصلات، قطاع الصحة والتنمية الاجتماعية، قطاع تنمية الموارد الاقتصادية، قطاع الخدمات البلدية، قطاع التجهيزات الأساسية، قطاع الدفاع والأمن ... الخ. وعلى النحو الموضح بالجدول والشكل التاليين :

جدول رقم (٢)

اعتمادات ميزانية المملكة العربية السعودية للعام المالي ١٤٣٦/ ١٤٣٧

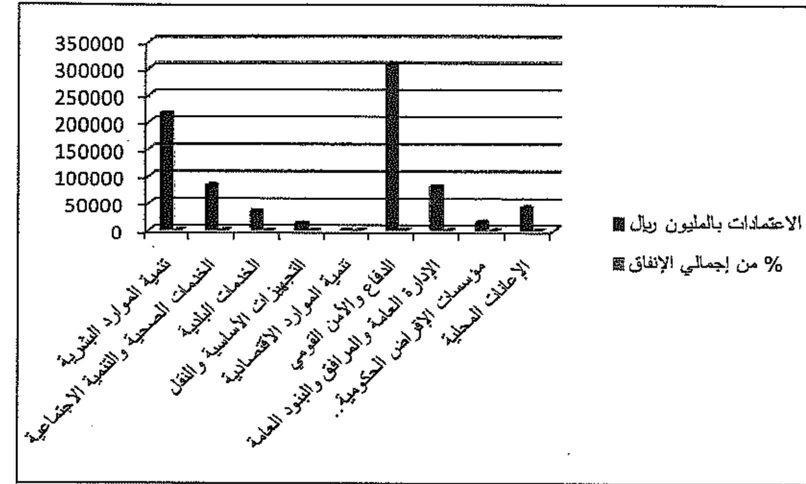
(موزعة وظيفياً حسب القطاعات)

القطاعات الرئيسية	الاعتمادات بالمليون ريال	٪ من إجمالي الإنفاق
تنمية الموارد البشرية	٢١٦٠٢٢	٢٥
الخدمات الصحية والتنمية الاجتماعية	٨٢٠١٧	٩,٥
الخدمات البلدية	٣٤١٩٢	٤
التجهيزات الأساسية والنقل	١٢٥٩٢	١,٥
تنمية الموارد الاقتصادية	٤٨,١٤٨	٥,٦
الدفاع والأمن القومي	٣٠٦٩٤٦	٣٥,٧
الإدارة العامة والمرافق والبنود العامة	٨٠٥٧٥	٩,٤
مؤسسات الإقراض الحكومية المتخصصة	١٤٩٧٨	١,٧
الإعانات المحلية	٤٢١٢٧	٤,٩

المصدر : مؤسسة النقد العربي السعودي ، التقرير السنوي الحادي والخمسين، ١٤ ، ص ١١٥.

شكل رقم (٢)

توزيع اعتمادات الميزانية العامة السعودية للعام المالي ١٤٣٧/١٤٣٦



المصدر : المرجع السابق، ص ١١٥

وبحسب التبويب الوظيفي، يظهر أولا ما تنفقه الدولة على خدمة معينة، ويتبع ذلك جداول تفصيلية، تبين توزيع النفقات حسب الجهات والوزارات والمصالح التي تقوم بتلك الخدمة. ويبين الجدول التالي نموذج توضيحي للتبويب الوظيفي في ميزانية المملكة العربية السعودية للعام المالي ١٤٠٨/١٤٠٧:

جدول رقم (٣)

الاعتمادات التفصيلية لقطاعي الصحة والتنمية الاجتماعية ، والنقل والمواصلات في ميزانية المملكة العربية السعودية للسنة المالية ١٤٠٨/١٤٠٧

القطاع الرئيسي	الاعتمادات الإجمالية بالمليون ريال	الجهات المكونة للقطاع	الاعتمادات التفصيلية بالمليون ريال
١- الصحة و التنمية الاجتماعية	....	وزارة الصحة وزارة العمل والشئون الاجتماعية الرئاسة العامة لرعاية الشباب وزارة الإعلام	....
٢- النقل والمواصلات	....	وزارة المواصلات وزارة البرق والبريد والهاتف مصلحة الطيران المدني المؤسسة العامة للخطوط الجوية السعودية المؤسسة العامة للموانئ المؤسسة العامة للسكك الحديدية	....

أسئلة الفصل الخامس

السؤال الأول :

ضع علامة (✓) أمام العبارة الصحيحة وعلامة (×) أمام العبارة غير الصحيحة :

١- النفقات العادية وغير العادية وجهان لنوع واحد من الإنفاق .

٢- تتعاظم أهمية النفقات التحويلية في البلدان التي تأخذ بنظام اقتصاديات السوق.

٣- الفوائد التي تدفعها الدولة على قروضها التي استخدمت في تمويل نفقات استثمارية ، تعتبر من قبيل النفقات الحقيقية .

٤- الإيرادات التي تستخدم في تغطية النفقات العادية يجب أن تكون إيرادات عادية.

٥- يؤدي الإنفاق الحقيقي إلى زيادة مباشرة في الناتج القومي.

السؤال الثاني :

أكتب مذكرات مختصرة فيما يلي :

١- أنواع النفقات التحويلية الاقتصادية.

٢- تقسيم النفقات العامة في ميزانية المملكة العربية السعودية.

السؤال الثالث : قارن بين :

١- النفقات الحقيقية والنفقات الناقلة .

٢- النفقات الرأسمالية والنفقات الجارية.

الفصل السادس

حجم الإنفاق العام

النفقة العامة مبالغ تقطتعها الدولة من الدخل القومي لتقوم بإنفاقها لإشباع الحاجات العامة. وخلافاً لما يحدث في المالية الخاصة، حيث يسعي الفرد أو المشروع إلى أن تكون نفقاته في حدود إيراداته، تقوم الدولة بتحديد حجم الإنفاق العام أولاً، ثم تذهب بعد ذلك للبحث عن الإيرادات الكفيلة بتغطية هذا الإنفاق، وهو ما يعرف في الفكر المالي الحديث بقاعدة أولوية الإنفاق العام.

وأيا كان حجم الإنفاق العام، فإن له ضوابط لابد من الاهتداء بها، وحدود يحسن عدم تجاوزها حتى يؤتي ثماره المرجوة.

وسوف نتناول هذا الفصل من خلال ثلاثة محاور رئيسة، نخصص لكل منها مبحثا مستقلاً، على النحو التالي:

المبحث الأول : محددات حجم الإنفاق العام.

المبحث الثاني : ظاهر تزايد الإنفاق العام .

المبحث الثالث : ترشيد الإنفاق العام.

المبحث الأول

محددات حجم الإنفاق العام

الأهداف التعليمية

يعنى المبحث الأول بتوضيح العوامل التي تحدد حجم الإنفاق العام، وبنهاية هذا المبحث يكون الطالب قادرا على أن :

- **يتعرف على وجهة نظر الفقه المالي التقليدي والفقه المالي الحديث في تحديد حجم الإنفاق العام .**
- **يفسر ترك الموازنات العامة الحديثة لقاعدة أولوية الإنفاق العام. يشرح العوامل التي تحدد حجم الإنفاق العام .**
- **يشرح تأثير الدور الاقتصادي للدولة على حجم الإنفاق العام .**
- **يقترح الحجم الأمثل للإنفاق العام في ظروف الكساد و التضخم .**
- **يميز بين مفهوم الطاقة الضريبية ومفهوم المقدرة الاقراضية ويوضح العوامل التي تؤثر في كل منها .**

المبحث الأول

محددات حجم الإنفاق العام

بداية، تتمتع الدولة بسلطات واسعة في الحصول على الإيرادات اللازمة لتمويل نفقاتها بما يجعل النفقات العامة أكثر مرونة من حيث إمكانيات زيادتها إذا ما قورنت بالنفقات الخاصة. ومن هنا كان القول بأولوية النفقات العامة وأنها هي التي تحدد الإيرادات العامة.

وعلى الرغم من التسليم بكل ما سبق، فإن تحديد النسبة التي تستقطع من الدخل القومي لتوجيهها إلى الإنفاق العام بحيث لا يجوز للدولة أن تتجاوزها، أمر محل خلاف بين الاقتصاديين.

وبتعبير آخر هل هناك حدوداً لا ينبغي تخطيها بأي شكل من الأشكال عند تحديد النفقات العامة ؟ وهل هناك حجم أمثل للإنفاق العام ؟

استقر الفقه المالي التقليدي لفترة من الزمن، على تحديد نسبة معينة (١٠ ٪ أو ١٥ ٪) من الدخل القومي توجه للإنفاق العام لا يجوز تجاوزها .

وحقيقة الأمر أن هذا الفكر أصبح غير ذي جدوى في الوقت الحالي نظراً لجمود هذا الرأي من ناحية، ولتجاهله العديد من الظروف المذهبية والاقتصادية والمالية التي تميز الاقتصاد القومي لدولة معينة، في فترة معينة، والتي تبرر زيادة الإنفاق ولو تجاوز النسبة المقررة، كما لو وجهت النفقات لتنمية الاقتصاد القومي. مما يتعذر معه قبول نسبة جامدة يمتنع تجاوزها.

ويسلم الفقه المالي المعاصر في غالبيته بأن زيادة النفقات العامة لا يمكن أن تكون إلى ما لا نهاية، بحيث تستوعب كل الدخل القومي، وإلا عرضنا الاقتصاد القومي للخطر. قد اعتمدت الموازنات العامة الحديثة قاعدة أولوية الإيرادات بدلا من قاعدة أولوية النفقات على نحو ما تبينه الدراسة في الباب الرابع.

وتتعلق محددات الإنفاق العام بمجموعة من الاعتبارات أهمها ما يلي :

أولاً : العوامل المذهبية أو الأيديولوجية السائدة في الدولة :

يخضع ما يعتبر حاجة عامة ، ومن ثم تقوم الدولة بإشباعها عن طريق الإنفاق العام لحد كبير للعوامل المذهبية والأيديولوجية السائدة في الدولة. فإذا كانت الأيديولوجية السائدة في دولة ما هي الأيديولوجية الفردية فإن حجم النفقات العامة وتنوعها يقل

بالنسبة إلى الدخل القومي. وتبرير ذلك أن دور الدولة في ظل هذه الأيديولوجية، يقتصر على قيامها بوظائفها التقليدية كالأنشطة التي ينصرف عنها النشاط الخاص إما لضخامة تكاليفها وإما لعدم ربحيتها (الدولة الحارسة) أما ما عدا ذلك من الأنشطة فمتروك للأفراد .

أما في ظل الأيديولوجية التدخلية يتمثل دور الدولة في التدخل في العديد من الأنشطة الاقتصادية التي كان من الممكن أن يقوم بها النشاط الخاص كاستقلال بعض المشروعات الإنتاجية ومحاربة الآثار الضارة للدورة الاقتصادية والعمل على ثبات قيمة النقود وتقديم الخدمات المجانية... إلخ. ويترتب على ذلك زيادة حجم النفقات العامة ونسبتها إلى الدخل القومي من جهة ويزداد تنوعها من جهة أخرى.

وأخيراً فإنه في ظل الأيديولوجية الجماعية فإن الفلسفة السائدة هي تملك الجماعة لأدوات الإنتاج وتتولى الدولة نيابة عنها القيام بكافة وجوه النشاط الإنتاجي بالإضافة إلى القيام بوظائف الدولة التقليدية، فإن حجم النفقات العامة يزيد بشكل كبير وترتفع نسبتها إلى الحد الذي تكاد تتطابق فيه مع الدخل القومي ذاته. وتتعدد أنواع هذه النفقات بقدر حاجات الأفراد بالإضافة إلى حاجات الدولة ذاتها .

ثانياً : مستوى النشاط الاقتصادي :

توجد علاقة حتمية بين النفقات العامة وبين المستوى العام للنشاط الاقتصادي الذي يظهر من خلال حالة العمالة، الدخل القومي، والمستوى العام للأسعار ومدى تأثر كل منها بمستوى الطلب الفعلي .

فالإنفاق العام، أصبح الآن من أهم الوسائل التي تستخدم في إحداث التوازن الاقتصادي والاجتماعي وفى التأثير على حجم الطلب الكلى الفعلي. وبالتالي على مستوى الاقتصاد العام في جملته. ومن ثم يمن أن يتحدد حجم الإنفاق العام بالقدر الذي يحقق الاستقرار الاقتصادي القائم على توازن الإنتاج مع الطلب الكلى (الاستهلاكي – الاستثماري).

ويظهر ذلك جلياً في الاقتصاديات الرأسمالية المتقدمة، حيث تزداد النفقات العامة في أوقات الكساد لخلق زيادة في الطلب الكلى الفعلي والوصول بالاقتصاد القومي إلى مستوى العمالة الكاملة. ويحدث العكس في أوقات الرخاء، حيث تقل النفقات العامة لتجنب الارتفاع التضخمي في الأسعار وتدهور قيمة النقود، نظراً لوصول الاقتصاد القومي إلى مستوى التشغيل الكامل .

بينما في اقتصاديات الدول النامية التي تتسم بعدم مرونة الجهاز الإنتاجي (لعدم قدرة بعض عوامل الإنتاج على الاستجابة للزيادة في الطلب الكلى) يتحتم ألا تزيد النفقات العامة عن حد معين وإلا ترتب على ذلك بدء ظهور ارتفاع تضخمي في الأسعار وتدهور قيمة النقود.

ثالثاً: قدرة الدولة في الحصول على الإيرادات العامة (المقدرة المالية القومية):

من البديهي أن يتحدد حجم النفقات العامة بقدرة الدولة في الحصول على الإيرادات العامة، اللازمة لتغطية النفقات العامة. وهو ما يعرف بالمقدرة المالية القومية.

فعلى الرغم من مرونة موارد الدولة وقابليتها للزيادة ، إلا أن هذا لا يتم بصورة مطلقة بل يخضع لحدود معينة وإلا كانت النفقات بالغة الخطورة. وتتوقف المقدرة المالية القومية على عاملين هامين هما : الطاقة الضريبية والمقدرة الإقراضية.

(أ) الطاقة الضريبية :

يقصد بالطاقة الضريبية قدرة الدولة على اقتطاع جزء من الناتج القومي (أو الدخل القومي) عن طريق الضرائب والرسوم المختلفة دون الإضرار بالمقدرة الإنتاجية القومية. وتتوقف الطاقة الضريبية على عدة عوامل أهمها :

١- **هيكل الإنتاج :** كلما كان هيكل الإنتاج يغلب عليه الطابع الصناعي كلما ارتفعت الطاقة الضريبية. وعلى العكس كلما غلب على هيكل الإنتاج الطابع الزراعي أو الاستخراجي، انخفضت الطاقة الضريبية .

وتفسير ذلك أن قطاع الصناعة يشمل فروعاً من الأنشطة الاقتصادية أكثر عدداً من قطاع الزراعة أو القطاع الاستخراجي. بالإضافة إلى ذلك فإن إنتاجية كل من عنصري العمل ورأس المال في الصناعة تكون أعلى منها في الزراعة أو في غيرها من القطاعات الاقتصادية. ومن ناحية أخرى، وعلى عكس الناتج الزراعي الذي يتم استهلاك جزء منه استهلاكاً ذاتياً، وبذلك لا يؤدى إلى تكوين دخول نقدية، فإن الناتج الصناعي يذهب معظمه إن لم يكن كله إلى السوق.

وتفسر الأسباب السابقة، في نهاية الأمر، ارتفاع الإنتاج القومي والدخل القومي في الاقتصاد الذي يتميز هيكله بالطابع الصناعي، وانخفاضها في الاقتصاد الذي يسود هيكله الطابع الزراعي .

ولا شك في أن هناك علاقة طردية بين الناتج القومي والطاقة الضريبية فكلما زاد الناتج القومي اتسعت الطاقة الضريبية والعكس صحيح.

٢- **هيكل توزيع الدخل القومي :** كلما اتسم توزيع الدخل القومي بالعدالة، أدى ذلك إلى ارتفاع الطاقة الضريبية لأن كثيراً من الدخول الفردية تخضع، في هذه الحالة، إلا القليل، للضرائب المباشرة. وبالتالي تكون الضريبة النسبية غزيرة الحصيلة.

وكلما اتسم توزيع الدخل القومي بعدم المساواة الشديدة ، فإن جزءاً كبيراً من الدخول الفردية يقع تحت حد الإعفاء (سواء لاعتبارات إعفاء الحد الأدنى اللازم للمعيشة أو للأعباء العائلية) ، وبذلك لا يخضع للضرائب المباشرة.

وربما يقال أن الضريبة التصاعدية تؤدى، في هذه الحالة، إلى معالجة سوء توزيع الدخل، مما يستتبع رفع الطاقة الضريبية لكن يرد على ذلك أن عدد أصحاب الدخول الفردية التي تكون خاضعة للضريبة التصاعدية سوف يكون قليلاً (ضيق قاعدة المجتمع الضريبي) بحيث لا يمكن أن تعوض أثر سوء توزيع الدخل القومي على خفض الطاقة الضريبية. فضلا عن أن المغالاة في رفع سعر الضريبة سوف يؤدى إلى ظاهرة التهرب الضريبي .

فضلاً عن ذلك، تتأثر الطاقة الضريبية لدولة ما بحجم القوة العاملة فيها ، ودرجة انفتاح الاقتصاد على الخارج (نسبة مساهمة التجارة الخارجية في الدخل القومي). وكذلك مدى كفاءة الإدارة الضريبية وقدرتها على مكافحة ظاهرة التهرب الضريبي.

(ب) المقدرة الاقراضية :

يقصد بالمقدرة الاقراضية مقدرة الدخل القومي على الاستجابة لمتطلبات الدولة الائتمانية. وهذه المقدرة تتوقف بصفة عامة على عدة عوامل أهمها:

حجم المدخرات الفردية :

تتحدد مقدرة الدولة على الإقراض العام على حجم المدخرات الفردية، وهذه بدورها تتوقف على حجم الدخل الفردي . فكلما ارتفع الدخل الفردي ارتفع الادخار الفردي. ففي هذه الحالة سوف يكفى حجم الدخل الفردي لتغطية حجم الاستهلاك الفردي ويبقى جزء منه ليذهب إلى الادخار والعكس صحيح .

كذلك يتوقف حجم الادخار الفردي على الميل الحدي للاستهلاك، وهو العامل الذي يحدد لنا كيفية اقتسام الزيادة الحاصلة في الدخل بين الاستهلاك والادخار. ولما كان هناك احتمال كبير في الميل الحدى للاستهلاك للانخفاض مع ارتفاع الدخل، فإن معنى ذلك أن الادخار يتزايد مع تزايد الدخل، أي أن الميل الحدى للادخار يتزايد مع تزايد الدخل، والعكس صحيح .

ويتوقف أيضاً حجم المدخرات الفردية، القابلة للاتجاه للقروض العامة، على مستوى الاقتطاع الضريبي ، فالضرائب تؤدى إلى تخفيض الدخول الفردية أو الصافية لهؤلاء الذين يتحملونها ويستتبع ذلك أن الضرائب تؤدى إلى خفض كل من الاستهلاك والادخار، ولكن الانخفاض في الادخار يكون أكبر من الانخفاض في الاستهلاك. وتفسير ذلك أنه يسهل على الفرد ضغط ادخاره من ضغط استهلاكه .

٢- توزيع الجزء المدخر بين مجالات الإقراض الخاص والإقراض العام :

إذا تحددت كمية الأموال المدخرة الموجودة تحت تصرف المجتمع، فإن مقدرة الدولة في تغطية ما يلزمها من قروض عامة تتوقف على إمكانية التنافس بين الائتمان الخاص والائتمان العام حيث يتحدد ذلك أساساً بالدوافع إلى الاستثمار الخاص، والذي يتحدد بوجود فرص استثمار مربحة ، أما إذا كان الدافع إلى الاستثمار الفردي ضعيفاً (حيث تقل أمامه فرص الربح أو تنعدم) ، اتجهت الأموال المدخرة إلى الإقراض العام، وهو الأمر الذي يدعم المقدرة الاقراضية للدولة.

وإذا كان كلاً من الائتمان الخاص والائتمان العام يتنافسان على المدخرات الخاصة، لذا يلزم للدولة أن تشجع الادخار الخاص على التوجه نحو الاكتتاب في القروض العامة. ويستلزم تحقيق ذلك، أن تضمن الدولة الحفاظ على رأس المال، خاصة حمايته من تدهور قيمة النقود، وأن تعطى له من المزايا (سعر الفائدة) التي لا تقل عن تلك التي تعطيها القروض الخاصة .

المبحث الثاني

ظاهرة تزايد الإنفاق العام

الأهداف التعليمية

يعنى المبحث الثاني بتعريف الطالب بظاهرة تزايد الإنفاق العام ومبررات هذه الظاهرة وأبعادها المختلفة، وبنهاية هذه الوحدة يكون الطالب قادراً على أن:

- **يعرف الفرق بين حجم الإنفاق العام و هيكل الإنفاق العام ونطاق الإنفاق العام، ويتعرف على بعض المفاهيم الاقتصادية مثل الاستهلاك الحكومي والاستثمار العام والقطاع العام.**
- **يفسر مبررات التوسع في الإنفاق العام.**
- **يفرق بين مفهوم الزيادة الحقيقية ومفهوم الزيادة الظاهرية للإنفاق العام.**
- **يميز بين أسباب الزيادة الظاهرية وأسباب الزيادة الحقيقية للإنفاق العام.**
- **يوضح أثر بعض الظواهر مثل : تضخم الجهاز الادارى، الهجرة من الريف إلى المدينة، انتشار الديمقراطية على حجم الإنفاق العام.**

المبحث الثاني

ظاهرة تزايد الإنفاق العام

على أثر تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي، تطور مفهوم النفقة العامة وتزايدت مبررات التوسع في الإنفاق العام، وبدت ظاهرة تضخم حجم الإنفاق العام واتساع نطاقه وتبدل هيكله من أهم الظواهر المالية المعاصرة.

حجم ونطاق و هيكل الانفاق العام

ويقصد **بحجم الإنفاق** العام كمية المدفوعات التي تؤديها الدولة، بينما ينصرف مفهوم **نطاق الإنفاق العام** إلى رقعته وأوجهه ومجالاته المختلفة (أي عدد الخدمات العامة وكذلك عدد المستفيدين والبعد المكاني الذي يغطيه) . أما **هيكل الإنفاق العام** فيعنى تركيبة مجموعة النفقات العامة والوزن النسبي لكل نفقة.

ويعتبر الاقتصادي الألماني أدولف فاجنر أول من لفت الأنظار لظاهرة التزايد المستمر لحجم الإنفاق العام في دراسته عن التطور الاقتصادي في عدد من الدول دول غرب أوربا. ولذلك عرفت هذه الظاهرة بقانون فاجنر .

<u>قانون فاجنر Wagner law</u>:

طبقا لفاجنر فإن الإنفاق العام يزيد بكثير عن النشاط الاقتصادي الكلي. أي أنه كلما حقق مجتمع معدلا معينا من النمو الاقتصادي فان ذلك يستتبع اتساع نشاط الدولة، وبالتالي زيادة الإنفاق العام بمعدل أكبر من الزيادة الحاصلة في نصيب الفرد في الناتج. وبعبارة أخرى فإن معدل الزيادة في النفقات العامة تكون تكون أكبر من معدل الزيادة في الناتج القومي.

وتشير دراسة التطور التاريخي للإنفاق العام إلى وجود شبه قانون عام يحكم مسار ظاهرة تطور الإنفاق العام. ويتلخص جوهر ذلك القانون في استنتاجين أساسيين:

١- تزايد حجم الإنفاق العام بصفة مستمرة وبدون تراجع :

تشير الإحصاءات والدراسات المالية لحجم الإنفاق العام إلى أن كمية المدفوعات التي تنفقها الدولة تنمو بصفة مستمرة مع عدم القابلية للانكماش في الزمن الطويل، وذلك بالنسبة لكافة الدول سواء كانت متقدمة أم نامية، رأسمالية أو اشتراكية أو مختلطة، وسواء بالنظر إلى الحجم المطلق أو الحجم النسبي للإنفاق العام .

٢- تطور هيكل الإنفاق العام :

وتشير الإحصاءات والدراسات المالية أيضاً إلى أن هيكل وبنيان الإنفاق العام في تطور مستمر من فترة زمنية إلى أخرى ، حيث لا تكف الأوزان والأهمية النسبية لكل نوع من النفقات العامة عن التغيير مع تغير الفلسفات والسياسات والظروف الاقتصادية والسياسية والخارجية، وذلك بالنسبة لكافة الدول دون استثناء ويمكن استخلاص الاتجاهات العامة لتطورات هياكل الإنفاق العام كما يلي:

- فيما يتعلق بالاستهلاك الحكومي : (أي الإنفاق العام على المرتبات والأجور والسلع والخدمات) فقد حدث تطور هائل في هذا المجال في الدول النامية والمتقدمة كذلك ، وإن زادت الأهمية النسبية للاستهلاك الحكومي إلى إجمالي الإنفاق العام في البلدان النامية عنها في البلدان المتقدمة، ففي حين بلغ الإنفاق العام على الأجور والمرتبات والسلع والخدمات نحو ٤٠٪ في نهاية الثمانينات ، لم يحدث تطور ملموس في ذلك المجال في الدول الصناعية حيث ظل الاستهلاك الحكومي شبه ثابت في السنوات الأخيرة ويتراوح بين ٢٠ – ٢٣ ٪ من إجمالي الإنفاق العام (١٠ ٪ في اليابان).

- وفيما يتعلق بالإنفاق الناقل : فلقد زادت أهميته حديثاً وخاصة مع تزايد مشاكل الصناعة والبطالة وتدهور الصحة العامة وظروف الضمان الاجتماعي . لكن يغلب عليه الطابع الاجتماعي في الدول النامية ويمثل نحو ١٥ – ٢٠ ٪ من إجمالي الإنفاق العام بينما في الدول المتقدمة فإنه يمثل أكثر من ٥٠ ٪ من إجمالي الإنفاق العام يوجه معظمها إلى النشاطات الاقتصادية .

- وفيما يخص الاستثمار العام : فلقد زادت أيضاً أهميته حديثاً حيث أصبح يمثل أكثر من ٦٠ ٪ من الاستثمار القومي في بعض الدول خاصة الآخذة بمبدأ التخطيط الاقتصادي المركزي وتزداد أهمية الاستثمار العام في الدول النامية عنه في الدول الصناعية الرأسمالية .

وسوف نتناول في هذه الوحدة الأسباب الظاهرية والحقيقية لزيادة النفقات العامة، ثم نرصد ملامح تطور حجم الإنفاق العام في المملكة العربية السعودية، وذلك كما يلي:

أولا : الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة :

يقصد بالزيادة الظاهرية للنفقات العامة الزيادة في رقم الإنفاق العام دون زيادة في المنفعة الحقيقية للخدمات العامة أو الزيادة في عبء التكاليف العامة. ويمكن إجمال الأسباب المؤدية إلى الزيادة الظاهرية للنفقات العامة في ثلاث أسباب رئيسية :

- تدهور قيمة النقود .
- زيادة مساحة إقليم الدولة أو الزيادة في عدد سكانها .
- اختلاف طرق المحاسبة المالية (أو ما يعرف بالخداع المحاسبي).

تدهور قيمة النقود :

يقصد بتدهور قيمة النقود انخفاض قوتها الشرائية مما يؤدى إلى نقص مقدار السلع والخدمات التي يمكن الحصول عليها بذات العدد من النقود عن المقدار الذي كان يمكن الحصول عليه من قبل. وهى الظاهرة التي يمكن أن تفسر ارتفاع أسعار السلع والخدمات.

ولارتفاع الأسعار علاقة مباشرة بموضوع الإنفاق العام، حيث أنه يؤثر على التزامات الدولة من أكثر من ناحية، فارتفاع الأسعار يخلق ضغوطاً على الدولة لزيادة الأجور والمرتبات وزيادة اعتمادات الدعم والإعانات . كما أن ارتفاع الأسعار يزيد من تكلفة إنتاج السلع والخدمات وبالتالي فإن جزءاً من زيادة الإنفاق العام (مماثلاً لمعدل ارتفاع الأسعار وانخفاض قيمة النقود) يتم فقط لمجرد مواجهة التضخم وتدهور القوة الشرائية للنقود، دونما زيادة في الإنفاق الحقيقي أي في كمية المنافع والخدمات العامة ودون الارتفاع بمستوى الرفاهية العامة للمواطنين .

ولسياسات أسعار الصرف صلة وثيقة بالإنفاق العام. فكل تخفيض لسعر العملة المحلية أو علاوة تضاف على السعر الرسمي من شأنها رفع مستوى الأسعار المحلية ورفع أثمان الواردات، وهذا من شأنه زيادة الإنفاق العام على المستلزمات السلعية والخدمية [1].

(٢) اتساع إقليم الدولة أو الزيادة في عدد سكانها :

قد تكون الزيادة الظاهرية مردها زيادة مساحة إقليم الدولة (وكذلك زيادة عدد سكانها) مثال ذلك قيام الدولة باحتلال دولة أخرى أو استرداد جزء من إقليمها[٢]*. ويترتب على هذه الزيادة بطبيعة الحال زيادة في حجم النفقات العامة ، إلا أنها زيادة ظاهرية نظراً لعدم حدوث زيادة في النفع العام أو زيادة في الأعباء العامة الملقاة على عاتق السكان .

وتعد زيادة الإنفاق العام تحت تأثير هذا الباعث زيادة حقيقية بقدر تفوق معدل نمو الإنفاق العام على معدل نمو السكان وأيضاً بقدر اتجاه الإنفاق العام إلى الطبقات الفقيرة التي تتطلب دائماً المزيد من الإنفاق العام لصالحها .

١- انتهت دراسة (حمدي عبد العظيم : ١٩٨٢) عن « أثر سياسة الصرف على الموازنة العامة للدولة في مصر» إلى أن كل تخفيض بنسبة ١ ٪ لسعر صرف الجنيه المصري يؤدى إلى ارتفاع الإنفاق العام بالميزانية بنسبة ٠,٥ ٪ .

٢-* مثال ذلك الأراضي الفلسطينية المحتلة ، ومنطقة الألزاس واللورين بكل من ألمانيا وفرنسا

وبعبارة أخرى أن متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة في مثل هذه الحالات المذكورة إذا تأثر بالزيادة فإن الزيادة تكون حقيقية ، أما إذا كان تزايد الإنفاق لمجرد مواجهة التوسع الكائن في مساحة الدولة أو زيادة عدد السكان دون أن يمس السكان الأصليين فهنا تكون الزيادة في الإنفاق العام زيادة ظاهرية .

(٣) اختلاف طرق المحاسبة (أو ما يعرف بالخداع المحاسبي) :

قد تأتى الزيادة الظاهرية في حجم الإنفاق العام نتيجة عدم إتباع القواعد المالية والمحاسبية المستقرة، وكذلك تغيير الفنون والأسس المحاسبية والمالية المتبعة في إعداد الموازنة العامة .

وقد يتم ذلك لضرورات عملية ولمتابعة التطورات العلمية والاقتصادية . وأياً كان الغرض من تغيير الأسس والفنون المحاسبية أو المالية فإنه يترك آثاراً هامة على تطور الإنفاق العام . وفيما يلي نعرض لبعض صور تغيير الأسس والفنون المحاسبية والمالية الهامة التي قد تسبب زيادة ظاهرية في حجم الإنفاق العام

تعديل بداية أو مدة السنة المالية : قد يكون ذلك التعديل نتيجة دوافع علمية أو اقتصادية هامة مثل مراعاة مواعيد تدفق مختلف أنواع الإيرادات الهامة. وقد تلجأ الدولة إلى تعديل بداية أو مدة السنة المالية لإضافة نفقات بقية السنة المالية السابقة إلى حسابات السنة المالية الجديدة أو العكس. وقد يؤدى هذا التعديل إلى زيادة ظاهرية في حجم النفقات العامة.

تغيير تقسيمات الإنفاق العام : فمثلاً ابتداءً من السنة المالية ١٩٦٢ / ١٩٦٣ لجأت مصر إلى إدماج المصروفات الاستثمارية التي تقوم بها الشركات العامة المملوكة للدولة ملكية جزئية أو كلية في الموازنة العامة للدولة . ومثل ذلك الإجراء يعنى حدوث زيادة ظاهرية في الإنفاق العام بنقل جزء من الإنفاق الخاص إلى هيكل الإنفاق العام .

الانتقال من طريقة الميزانية الصافية إلى طريقة الميزانية الإجمالية : كانت الدول تستخدم فيما مضى الميزانية الصافية ثم تحولت حديثاً إلى طريقة الميزانية الإجمالية. ومقتضى ذلك التحول زيادة رقم الإنفاق العام وإظهاره (عند مقارنته بسنة سابقة تم فيها الأخذ بالأساس الصافي) بصورة متزايدة على غير حقيقته وذلك لأن طريقة الميزانية الصافية كانت تعطى لبعض الهيئات العامة التي تحصل في نفس الوقت على إيرادات عامة ، الحق في خصم نفقات التحصيل وبذلك لا تورد إلى الميزانية العامة إلا مبالغ صافية. ويترتب على ذلك عدم ظهور كل نفقات هذه الهيئات وكذلك عدم ظهور جزء من الإيرادات العامة التي تقوم بتحصيلها في الميزانية العامة. ويؤدى هذا الوضع إلى ظهور النفقات العامة بأقل من حقيقتها. ومن ثم يؤدى تقييم بعض بنود الإنفاق على أساس صافى إلى الاعتقاد – على غير الحقيقة – بترشيد الإنفاق العام .

إتباع مبدأ وحدة أو عمومية الميزانية العامة : كان المتبع قديماً، أن تخصص بعض الإيرادات التي كانت تقوم بتحصيلها بعض الإدارات والمصالح لتغطية نفقاتها مباشرة ، ومن ثم لم تكن نفقات وإيرادات هذه الهيئات تظهر في الميزانية العامة مما كان يجعل النفقات العامة الواردة في الميزانية أقل من حقيقتها .

ومع إتباع مبدأ الوحدة، أو عمومية الميزانية العامة، الذي يقضي بضرورة ظهور كافة نفقات الدولة وإيراداتها – دون تخصيص – في الميزانية العامة، ظهرت نفقات عامة كانت تنفق فيما قبل ولم تكن تظهر في الميزانية. ومن ثم فإن الزيادة في النفقات العامة في هذه الحالة تعد زيادة ظاهرية اقتضتها تغير طرق المحاسبة المالية في الميزانية العامة.

وبصفة عامة ، فإن الخروج على مبدأ وحدة الميزانية واللجوء إلى تعدد الموازنات العامة، من شأنه تقسيم النفقة الضخمة إلى أجزاء أقل استفزازاً يسهل تمرير اعتمادها والموافقة عليها .

وخلاصة القول، أن قضية البيانات والأرقام والإحصاءات والأسس الفنية والمحاسبية ذات صلة وثيقة بالموازنات والماليات العامة عموماً ، وهي من أهم الأسباب الظاهرية لتزايد حجم الإنفاق العام، لما قد تحمله في طياتها من خداع محاسبي.

ثانياً : الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة :

يقصد بالزيادة الحقيقية للنفقات العامة حدوث زيادة في رقم الإنفاق العام، يترتب عليها زيادة المنفعة المترتبة على هذه النفقات، وزيادة عبء التكاليف العامة بنسبة معينة .

ويمكن إرجاع الزيادة الحقيقية للنفقات العامة لأسباب اقتصادية واجتماعية وسياسية وإدارية . وفيما يلي عرض مبسط لهذه الأسباب :

(أ) الأسباب الاقتصادية لزيادة حجم الإنفاق العام :

يعود جزء كبير من زيادة النفقات العامة إلى تطور الفلسفة والأوضاع الاقتصادية على النحو التالي :

اتساع نطاق القطاع العام : سبق أن عرفنا كيف أن الدولة قامت في بداية النظام الرأسمالي بالتدخل في الحياة الاقتصادية. وكانت الدوافع الأولى للتدخل تكمن في الرغبة في بناء الهيكل الخارجي اللازم للعمليات الاقتصادية (كشق الترع وإقامة الجسور وإنشاء السكك الحديدية...) وتجنب مظاهر الاحتكار أو احتمالات الاستقلال في بعض المجالات (كتوريد المياه والكهرباء). وأيضاً للمحافظة على الثروات الطبيعية (كالغابات والموارد المائية) . هذا وكان الفكر الاقتصادي التقليدي يعترف

بضرورة تدخل الدولة لإدارة المرافق العامة الأساسية، ثم مع توالى الحروب والأزمات الاقتصادية العالمية[1] اتسع نطاق مساهمة الدولة في المجالات الاقتصادية. وكان للفكر الكينزى تأثيره الواضح في بيان الوظائف غير التقليدية للدولة[2]. كما كان لظهور النزعات الاشتراكية وسياسات الرفاهية العامة وظاهرة تأميم المشروعات الاقتصادية دور بارز في توسيع نطاق تدخل الدولة.

ويرتبط بتوسع نطاق القطاع العام كمؤشر على الإنفاق العام الحاجة المستمرة إلى إجراء عمليات الإحلال والتجديد للمشروعات العامة وضرورة تأهيلها المستمر واستكمال توسعاتها، وذلك إلى جانب قيام الدولة في كثير من الأحيان بمواجهة العجز المالي للمشروعات العامة، سواء كان ذلك العجز نتيجة لأسباب اجتماعية بحتة أو تتعلق بالكفاءة الاقتصادية والإدارية للمشروع[3].

٢- التقلبات الاقتصادية : يتسم النشاط الاقتصادي في كثير من البلدان المتقدمة والنامية خاصة تلك الآخذة بنظام السوق بتقلب مستواه بصفة مستمرة مع تناوب فترات الانكماش والرواج .

هذا إلى جانب التقلبات الموسمية الكثيرة الوقوع ومن شأن ذلك زيادة الإنفاق العام على النحو التالي :

أنه في خلال فترات الرخاء تتأثر الحكومة بموجة التفاؤل التي تسود تلك الفترة فتوسع من نطاق تدخلها وتتخذ وظائف أخرى جديدة، ويشجعها على ذلك زيادة الإيرادات لكثرة النقود وارتفاع مستويات الدخول ، وبالتالي قلة مقاومة الأفراد لاقتطاع الدولة جزءَ من دخولهم وتوجيهها للإنفاق العام .

١- بدأ تدخل الدولة في الشئون الاقتصادية بصورة جدية إثر الأزمة العالمية التى بدأت سنة ١٩٢٩ في الولايات المتحدة الأمريكية وقد تمثلت أهم السياسات التدخلية في هذه الفترة في سياسة « روزفلت « ١٩٣٣– ١٩٣٩ وهى ما تعرف بسياسة(النيوديل)، وفى سياسة « شاخت « في ألمانيا ١٩٣٢ – ١٩٣٥ ، وفى سياسة « ليون بلوم» في فرنسا ١٩٣٦ وهى ما تعرف (سياسة القوة الشرائية). .

٢- على أثر تحليل Kynes (١٩٣٦) من خلال نظريته العامة في العمالة والفائدة والنقود ، ظهر أثر النفقات العامة وتدخل الحكومة للقيام بالمشروعات ومنح الإعانات والمساعدات لزيادة الطلب الكلى الفعال والوصول به إلى المستوى الذي يتحقق معه التشغيل الشامل ، حسب طاقة الجهاز الإنتاجي للاقتصاد القومي. وجاءت هذه الآراء متفقة مع أراء الاقتصاديين السويسريين أمثال : ليندال Lindahl في كتابه عن استعمال النشاط العام كسياسة مضادة لآثار الدورة الاقتصادية سنة ١٩٢٩ وكذلك (ميردال Myrdal) في كتابه عن الآثار الاقتصادية للمالية العامة سنة ١٩٣٤ .

٣- و قد أشارت دراسة (الدمرداش : ١٩٩٩) إلى أنه في عينة من ثماني دول نامية تبين أن مساهمة المشروعات العامة في العجز المالي الوطني تراوحت بين عشر العجز الإجمالي للحكومة المركزية في تركيا وضعف ذلك العجز في الفلبين . وفى مصر تراوحت مساهمة المشروعات العامة في العجز المالي الوطني بين ٣٧ ٪ عام ١٩٧٧ وأكثر من ٣٤ ٪ عام ٨٦ / ١٩٨٧.

أما في فترات الكساد فيكون من الصعب إنقاص النفقات العامة بل على العكس يقع على الدولة مهمة إخراج الاقتصاد القومي من أزمته ، مما يؤدى إلى زيادة النفقات العامة[1].

٣- المنافسة الاقتصادية : تتدخل الدولة أحياناً لحماية الصناعات الوطنية من المنافسة الأجنبية بمنحها المنح والإعانات حتى تتمكن من الصمود أمام منافسة المشروعات الأجنبية [2]. وغالباً ما يتم ذلك بشكل مباشر كرصد مبالغ معينة في ميزانية الدولة لهذه المنح أو بشكل مستتر كالإعفاء من الضرائب .

(ب) الأسباب الاجتماعية لزيادة حجم الإنفاق العام :

تتعدد الأسباب الاجتماعية التي تؤدى إلى ظاهرة تزايد النفقات العامة وأهمها ما يلي :

١- زيادة عدد السكان : حيث تتطلب زيادة السكان عدداً أكبر من الخدمات ووسائل فنية أفضل وأكثر إنتاجاً، مما يتطلب نفقات أكثر. كما أن نسبة الزيادة في السكان تكون أعلى في الطبقات الفقيرة كثيراً من النفقات، بينما يتمتع أفرادها بالإعفاء من الضرائب أو يدفعون ضرائب منخفضة السعر بسبب ضآلة دخولهم .

ويترتب على زيادة عدد السكان زيادة حجم النفقات العامة في البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء، بسبب ضخامة النفقات العامة على الخدمات الأساسية الاجتماعية وخاصة التعليم. إلا أن زيادة عدد السكان يمثل ضغطاً هائلاً على حجم الإنفاق العام في البلدان النامية. إذ أن ارتفاع معدل النمو السكاني في البلدان النامية غالباً ما يكون مصحوباً بهيكل عمري للسكان يتسم بالآتي :

- ارتفاع نسبة الأشخاص حديثي السن (الأشخاص الذين لم تتجاوز أعمارهم ١٥ سنة) .
- ارتفاع نسبة الأشخاص الذين في سن العمل (١٥ – ٦٠ سنة).
- انخفاض نسبة المسنين (أكثر من ٦٠ سنة) .

ويرتبط بالتركيب العمري للسكان على النحو المشار إليه نسبة العجز والطفولة دون سن العمل وكبار السن وكلها محددات لنسبة الإعالة (أي عدد السكان الذين يتعين على المجتمع إعالتهم) وهى محددات أيضاً لحجم الإنفاق العام .

١- تشير الإحصاءات العالمية إلى زيادة الإنفاق العام في البلدان المتقدمة خلال فترة الكساد الكبير وفى حالة مصر : زاد الإنفاق العام أثناء أزمة ٢٩ / ١٩٣٣ وذلك لتدخل الدولة لإقراض المزارعين وشراء القطن بقصد حمايتهم ، كما زاد الإنفاق العام خلال السنوات ٦١ / ١٩٦٢ لتعويض التدهور في الدخول الزراعية نتيجة كارثة دودة القطن ، وكذلك خلال ٩٠ /١٩٩١ مع عودة المصريين العاملين في دول الخليج العربي .

٢- اعتمد الكونجرس الأمريكي مؤخراً مبلغ ٢٠٠ مليون دولار لتمويل ما أسمته وزارة التجارة في الولايات المتحدة الأمريكية. إستراتيجية قومية للتصدير وإنشاء ما يزيد عن ١٠٠ مركز إرشاد للتكنولوجيا الصناعية لتقرير الأنشطة المتعلقة بتكنولوجيا الإنتاج .

تزايد الهجرة من الريف إلى المدينة :

أدى ميل السكان في العصر الحديث إلى التركز في المدن والمراكز الصناعية، إلى زيادة النفقات العامة المخصصة للخدمات الصحية والتعليمية والثقافية، وكذلك نفقات النقل والمواصلات والمياه والكهرباء والغاز والحدائق العامة .... ويرجع ذلك إلى أن حاجات السكان في المدن أكبر وأكثر تعقيداً من حاجات سكان الريف.

تطور دور الدولة في الميدان الاجتماعي :

من أبرز التطورات المالية المعاصرة تزايد الدور الاجتماعي للدولة في ظل كافة النظم الاقتصادية المعاصرة. ويعنى ذلك أن الدولة أصبحت مسئولة بصورة أكثر فعالية عن تحقيق التوازن والسلام والتكامل الاجتماعي. وقد تطلب ذلك من الدولة العمل على رفع مستوى المعيشة للطبقات الفقيرة والمتوسطة وتقليل الفوارق بين الطبقات، وإعالة غير القادرين.

ومع تنامي ظاهرة الفقر واشتداد حدة التضخم والغلاء، وتعمق فجوة الموارد الغذائية وقصور الطلب الكافي على السلع الغذائية ، تطورت مسئولية الدولة في تحقيق الأمن الغذائي وأضحى الدعم (بمفهوم الإنفاق العام الناقل أي الإعانات) من القضايا الرئيسية المطروحة على أجندة الحكومات في غالبية بلدان العالم. فعلى عكس الفكر القديم الذي اعتبر الحاجة إلى الغذاء من ضمن الحاجات الفردية والخاصة التي يتكفل بإشباعها النشاط الخاص ، أصبح تأمين حد أدنى من الغذاء الضروري لحياة الإنسان (بالكم والكيف اللازمين لتحقيق استمرار الإنسان والمجتمع ومنحه الصحة) من صميم الحاجات العامة التي يتعين على الدولة أن تتحمل العبء الأكبر في إشباعها وذلك باعتبار أن تأمين الغذاء الكافي والجيد والصحة شرط أساسي للنهوض بإنتاجية العمل الإنساني وتحقيق النمو والتنمية الاقتصادية [1].

(ج) الأسباب السياسية لزيادة حجم الإنفاق العام :

للعامل السياسي أثر كبير في تزايد حجم النفقات العامة ومن بين هذه العوامل نذكر ما يلي :

انتشار المبادئ الديمقراطية : يترتب على انتشار المبادئ الديمقراطية اهتمام الدولة بحالة الطبقات محدودة الدخل وكفالة كثير من حاجاتها إذ غالباً ما تسعى الحكومات المنتخبة إلى الإكثار من المشروعات الاجتماعية، وإلى الإكثار من تعيين الموظفين إرضاءً للناخبين. ويترتب على كل ذلك تزايد النفقات العامة.

١- بإتباع مفهوم التنمية القائم نهج حقوق الإنسان منذ عام ١٩٨٦، تنامي الاهتمام بالموازنة كآلية لتعزيز مسائلة الحكومة عن حقوق مواطنيها ، وتزايدت وتيرة الإنفاق العام بشكل كبير. (الدمرداش : ٢٠١٢)

كذلك يؤدى إقرار مبدأ مسئولية الدولة عن أعمالها (التنفيذية والتشريعية والقضائية) إلى زيادة الإنفاق الحكومي لمواجهة ما قد يحكم به على الدولة من تعويضات .

التمثيل الدبلوماسي : أدى التوسع في العلاقات الدولية ، وخاصة بإقامة العلاقات الدبلوماسية وبالاشتراك في المنظمات الدولية والإقليمية، إلى التوسع في النفقات العامة.

٣- التحويلات الخارجية : مع توسع العلاقات الدولية كان من الطبيعي أن يزيد الإنفاق العام (الحقيقي و الناقل) والذي يتجاوز حدود الدولة .

فمنذ سنوات ما بعد الحرب العالمية الثانية تزايدت الإعانات النقدية والعينية والعسكرية للدول الصديقة التي تكون في حاجة إليها، وذلك بغرض معاونتها على تحقيق التنمية الاقتصادية أو لمعاونتها على معالجة أزمة أو إعادة التعمير ...إلخ. أيضاً تزايدت الاستثمارات الخارجية من جانب الدول المتمتعة بفوائض نقدية .

٤- الإنفاق العسكري : يعد الإنفاق العسكري من أهم أسباب زيادة النفقات العامة في العصر الحديث ويرجع ذلك إلى عدة عوامل منها :

تزايد حدة التوترات الداخلية والدولية مع فشل المحاولات السلمية السياسية في الوصول إلى حل للعلاقات محل الخلافات، إلى جانب تزايد الصراع الدولي بين القوى الكبرى والذي يجد مسرحه غالباً في الوقت المعاصر على أراضى الدول النامية.

التقدم السريع والمستمر في الفنون والمخترعات الحربية باهظة التكاليف وضرورة استخدامها وتحديث الجيوش بها، وبالتالي زيادة نفقات التسليح .

صراع المصالح الاقتصادية [1] وما يترتب عليه من تطور ظاهرة «السلم المسلح» وهى من أخطر جوانب الإنفاق العسكري نظراً لارتباطها بحماية المصالح السياسية والاقتصادية، وأيضا استمرارها لفترات زمنية طويلة مما يسمح لها بإحداث آثار تراكمية هائلة .

وتجدر الإشارة إلى أن قيام الحروب لم يؤد إلى زيادة النفقات أثناء فترة الحروب فقط، ولكن يستمر تأثير هذا العامل بعد انتهاء الحرب وذلك للأسباب التالية :

* قيام الدولة بالإنفاق لإزالة آثار الحروب وذلك عن طريق منح التعويضات لمنكوبى الحرب (المصابين ، معاشات المحاربين ... إلخ) والقيام بالاستثمارات اللازمة لإعادة تعمير المناطق التي دمرتها الحرب.

١- لعل التطورات الأخيرة المصاحبة لما يعرف في مجال العلاقات الدولية بسياسة القطب الواحد والرامية إلى التواجد الأمريكي المباشر عند فوهة آبار النفط هي التي دفعت أمريكا إلى غزو أفغانستان (بترول بحر قزوين) وغزو العراق (بترول الشرق الأوسط) وان اختلفت الشعارات : الحرب على الإرهاب ، الحرب من أجل الديمقراطية أو القتل بنيران صديقة .... إلخ .

* ارتفاع حجم الدين العام نتيجة للالتجاء إلى الاقتراض العام، وما يستتبعه ذلك من زيادة حجم الإنفاق العام المخصص لخدمة الدين العام (دفع الأقساط والفوائد) .

(د) الأسباب الإدارية لزيادة حجم الإنفاق العام :

من الظواهر العامة في الدول النامية أن تطور دور الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية لم يعاصره تطور ملائم لمستوى الإدارة الحكومية بقدر ما تعاصر مع التضخم الوظيفي[1] Overstaffing في الجهاز الإداري للدولة، وبالتالي تعدد الإدارات وسوء تنظيمها مما أدى إلى تعاظم تكلفة أداء الخدمة العامة وزيادة حجم الإنفاق العام .

قانون باركنسون Parkinson law :

يؤكد قانون باركنسون المتعلق باتجاه الإدارات الحكومية للتوسع والتشعب على وجود صلة وثيقة بين تطور الإنفاق العام والإفراط في استخدام القوى البشرية من جانب الادارات الحكومية ، ويمكن تفسير هذه الظاهرة لوجود ميل لدى بعض المسؤلين في الإدارات الحكومية لزيادة عدد العاملين في الإدارات لتابعة لهم دون وجود حاجة مباشرة لذلك ، وذلك رغبة في تقوية نفوذ هؤلاء المسؤلين وإضفاء مزيد من الأهمية على ما يشغلون من مراكز .

والزيادة في الإنفاق العام في هذه الحالة وإن كانت حقيقية إلا أنها غير منتجة إنتاجاً مباشراً. وبتعبير آخر فهي على الرغم من كونها تؤدى إلى زيادة عبء التكاليف العامة على الأفراد إلا أنه لا يترتب عليها زيادة في القيمة الحقيقية للنفع العام .

وظاهرة نمو العمالة الحكومية وإن كانت ظاهرة عامة في الدول النامية والمتقدمة على حد سواء، اقتضتها ضرورات اتساع دور الدولة في النشاط الاقتصادي، إلا أن أبعادها في الاقتصاديات النامية خطيرة للغاية فبينما لا تمثل العمالة الحكومية من إجمالي العمالة على المستوى القومي سوى ١٨ ٪ في الاقتصاديات المتقدمة ، فإن تلك النسبة تتجاوز المعدل ٤٣ ٪ في الاقتصاديات النامية .

هذا، وتشير الإحصاءات إلى نمو العمالة الحكومية في الدول النامية بسرعة أكبر من معدلات نموها في البلدان المتقدمة، فبينما بلغ المعدل السنوي لنمو العمالة الحكومية في كثير من البلدان النامية ١٥,٥ ٪ فإن ذلك المعدل لم يتجاوز ٣ ٪ في البلدان المتقدمة. ويرجع ذلك إلى عدة أسباب أهمها :

١- يعرف التضخم الوظيفي بأنه " زيادة عدد الموظفين عن الحد المطلوب لأداء خدمة محددة وفقاً لمعدل أداء موضوع". بمعنى أنه إذا أمكن أداء نفس العمل بعدد أقل من العاملين دون مساس بكمية ونوعية الخدمة المؤداة ، وكذلك إذا بقى أو انخفض حجم ومستوى الخدمات بينما يتزايد عدد العاملين المنفذين لتلك الخدمات ... نكون بصدد تضخم وظيفي .

١- لجوء الدول النامية إلى سياسة استيعاب وتوظيف القوى العاملة المتزايدة سواء لتعويض القصور في حجم الطلب المنبعث من النشاط الخاص، أو لتجنب الاضطرابات والمشاكل التي قد تنجم عن البطالة .

٢- نمو وظائف الدولة وتنوعها وتضخم حجم الجهاز الإداري الحكومي نتيجة لخلق العديد من الوزارات والإدارات للقيام بالخدمات العامة للإشراف على حسن سير المرافق العامة المختلفة.

ويترتب على التضخم الوظيفي تضخم النفقات الإدارية نظرا لتضخم ميزانية الأجور والمرتبات وزيادة نفقة إنتاج الوحدة من الخدمات العامة، وبالتالي عدم تحقق الإفادة المثلى من العمالة الحكومية. وهكذا فان سوء التنظيم وإساءة استخدام الموارد البشرية يأخذان مكانة في مقدمة الأسباب المؤدية إلى زيادة الإنفاق العام غير المنتج .

ثالثا : تطورات الإنفاق العام في المملكة العربية السعودية :

تنامي الإنفاق العام في المملكة العربية السعودية بشكل ملحوظ ابتداء من العام ١٣٩٢، وهي الفترة التي بدأت فيها إيرادات النفط تتزايد بشكل كبير ومتواصل، خاصة خلال سني ما يعرف بالطفرة الاقتصادية (١٣٩٢-١٤٠٢). حيث قدر الإنفاق العام في موازنة عام ١٣٨٩/١٣٩٠ (١٩٦٩) بنحو ٢٦٧٠٢ مليون ريال، وارتفع ليسجل نحو ٦٢٤٧٨ مليون ريال عام ١٣٩٤/١٣٩٥، ونحو ١٧١٩٩٤ مليون ريال في موازنة ١٣٩٩/١٤٠٠. وقد واصل الإنفاق العام ارتفاعاته المتتالية، حيث بلغ الإنفاق الحكومي الفعلي نحو ١٨٣,٨٠٠ مليون ريال في موازنة عام ١٤١٩/١٤٢٠، مقارنة بنحو ٥,٩٣٨ عام ١٣٨٩/١٣٩٠، وهو ما يعني أن الإنفاق العام زاد بمقدار ٣١ مرة في العام ١٤١٩/١٤٢٠ [1].

ومع بدء الألفية الثالثة، استهدفت سياسة الإنفاق العام في المملكة العربية السعودية، تعزيز نهج التنمية الشاملة والمستدامة، والتركيز على قطاعات الصحة والتعليم وتنمية الموارد البشرية، مع الاستمرار في توسيع وتطوير مشاريع البنية التحتية، وهو ما أدي إلى زيادة الإنفاق العام بشكل ملحوظ، وعلى نحو ما يتضح من الجدول التالي:

١- (بري ، ٢٠٠١) .

جدول رقم (٤)

تطورات الإنفاق العام في الموازنات العامة السعودية (بالمليار ريال)

خلال الفترة من ١٤٢٣/١٤٢٤ ــ ١٤٣٦/١٤٣٧(٢٠٠٢-٢٠١٦)

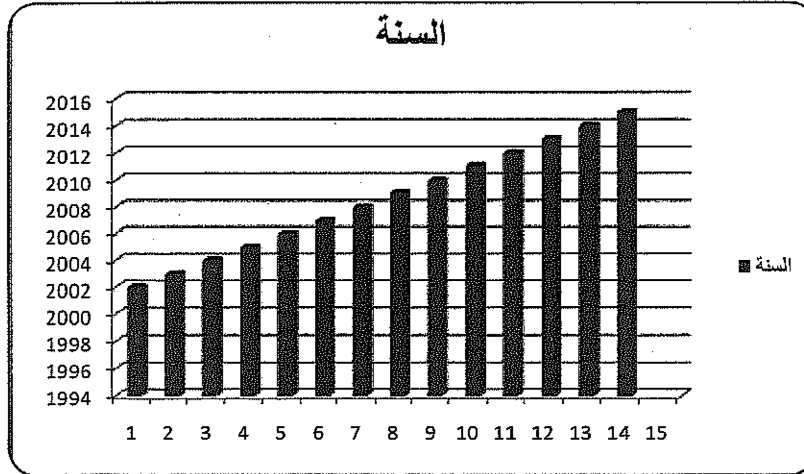
السنة	إجمالي الإنفاق (تقديري)	معدل النمو السنوي٪	إجمالي الإنفاق (فعلي)	معدل النمو السنوي٪
١٤٢٣/١٤٢٤(٢٠٠٢)	٢٠٢	--------	------	-------
١٤٢٤/١٤٢٥(٢٠٠٣)	٢٠٩	٤,٤	٢٥٣	-----
١٤٢٥/١٤٢٦(٢٠٠٤)	٢٣٠	١٠	٢٨٥	١٢,٦
١٤٢٦/١٤٢٧(٢٠٠٥)	٢٨٠	٢١,٧	٣٤٦	٢١,٤
١٤٢٧/١٤٢٨(٢٠٠٦)	٣٣٥	١٩,٦	٣٨٩	١٢,٤
١٤٢٨/١٤٢٩(٢٠٠٧)	٣٨٠	١٣,٤	٤٦٦	١٩,٧
١٤٢٩/١٤٣٠(٢٠٠٨)	٤١٠	٧,٨	٥٢١	١١,٨
١٤٣٠/١٤٣١(٢٠٠٩)	٤٧٥	١٥,٨	٥٩٦	١٤,٣
١٤٣١/١٤٣٢(٢٠١٠)	٥٤٠	١٣,٧	٦٥٣	٩,٥
١٤٣٢/١٤٣٣(٢٠١١)	٥٨٠	٧,٤	٨٢٦	٢٦,٤
١٤٣٣/١٠٤٣٤(٢٠١٢)	٦٩٠	١٨,٩	٨٧٣	٥,٦
١٤٣٤/١٤٣٥(٢٠١٤)	٨٢٠	١٨,٨	٩٧٦	١١,٧
١٤٣٥/١٤٣٦(٢٠١٥)	٨٥٥	٤,٢	----	-----
١٤٣٦/١٤٣٧(٢٠١٦)	٨٦٠	٠,٠٥	----	-----

المصدر: وزارة الاقتصاد والتخطيط، منجزات خطة التنمية ، أعوام مختلفة.

شكل رقم (٣)

تطورات الإنفاق العام في الموازنات العامة السعودية (بالمليار ريال)

خلال الفترة من ١٤٢٣/١٤٢٤ ــ ١٤٣٦/١٤٣٧



يبين الجدول والشكل السابقين، تطور الإنفاق العام المقدر في موازنة المملكة العربية السعودية خلال الفترة من (١٤٢٣/١٤٢٤ ــ ١٤٣٦/١٤٣٧)، ومنهما يتضح أن النفقات العامة في الموازنة السعودية، قد ارتفعت بوتيرة متسارعة، حيث تجاوزت حاجز المائتي مليار ريال لتسجل نحو٢٠٣ مليار عام ١٤٢٣/١٤٢٤، ونحو ٢٠٩ مليار ريال عام ١٤٢٤/١٤٢٥، لتتجاوز حاجز الأربعمائة مليار ريال (٤١٠ مليار ريال) في موازنة ١٤٢٩/١٤٣٠، وتسجل نحو ٤٧٥ مليار ريال ١٤٣٠/١٤٣١، وقدرت النفقات العامة في موازنة١٤٣١/١٤٣٢ بنحو ٥٤٠ مليار ريال، وهو ما يعني النفقات العامة تزايدت بنحو ٣٣٧ مليار ريال خلال الفترة من ١٤٢٣/١٤٢٤ إلى ١٤٣١/١٤٣٢. وبمعدل نمو سنوي تجاوز ١١٪ في المتوسط خلال هذه الفترة.

وتزايدت وتيرة الإنفاق العام خلال الفترة (١٤٣٢/١٤٣٣- ١٤٣٦/١٤٣٧) (٢٠١١-٢٠١٥)، حيث ارتفع الإنفاق العام من ٥٨٠ مليار ريال عام ١٤٣٢/١٤٣٣ ليصل إلى ٦٩٠ مليار ريال عام ١٤٣٣/١٤٣٤، وليسجل نحو ٨٢٠ مليار ريال عام ١٤٣٤/١٤٣٥، ونحو ٨٥٥ مليار ريال عام ١٤٣٥/١٤٣٦، ويصل إلى ٨٦٠ مليار ريال عام ١٤٣٦/١٤٣٧، وهو ما يعني ارتفاع الإنفاق العام بنحو ٢٨٠ مليار في موازنة العام ١٤٣٦/١٤٣٧، عن موازنة عام ١٤٣٢/١٤٣٣، وبمعدل نمو سنوي تجاوز الخمسة بالمائة في المتوسط خلال هذه الفترة.

ويلاحظ من الجدول والشكل السابقين – أيضا- ، الانعكاس الواضح لأسعار النفط على معدل النمو السنوي للإنفاق العام في المملكة العربية السعودية، حيث انخفض معدل نموالإنفاق العام إلى نحو ٧,٨٪ في عام ١٤٣٠/١٤٢٩(٢٠٠٨) مقارنة بنحو ٢١,٧ ٪ عام ١٤٢٦/١٤٢٥(٢٠٠٤)، ونحو ١٩,٦ ٪ عام ١٤٢٨/١٤٢٧(٢٠٠٦). ويعزي ذلك إلى تراجع أسعار النفط على أثر الأزمة المالية العالمية (٢٠٠٨)، حيث انخفض سعر البرميل من ١٤٧ دولار في أغسطس ٢٠٠٨ إلى ٤٠ دولار بنهاية نفس العام. وارتفع معدل النمو السنوي للإنفاق العام، متأثرا بارتفاع أسعار النفط ، في العامين ١٤٣٤/١٤٣٣، ١٤٣٥/١٤٣٤، ليصل إلى ١٨,٩ ٪ ، ١٨,٨ ٪ خلال العامين على التوالي ، ثم عاود الانخفاض ليصل إلى ٤,٢٪عام ١٤٣٦/١٤٣٥، وإلى ما دون الواحد بالمائة (٠,٠٥ ٪) عام ١٤٣٧/١٤٣٦، على أثر التضارب في أسعار النفط خلال هذه الفترة.

لكن، تشير الأرقام الفعلية للإنفاق الحكومي إلى تنامي ملحوظ في حجم الإنفاق العام خلال الفترة من ١٤٣٢/١٤٣١ – ١٤٣٥/١٤٣٤، حيث بلغ حجم الإنفاق الحكومي الفعلي عام ١٤٣٢ /١٤٣٣ (٢٠١١) نحو ٨٢٦,٧ مليار ريال، محققا زيادة بنحو ١٧٢,٨ ريال عن العام المالي ١٤٣٢/١٤٣١ (٢٠١٠)، و بمعدل نمو سنوي قدره ٢٣٪ . وفي عام ١٤٣٤/١٤٣٣ (٢٠١٢) ارتفع الإنفاق الحكومي الفعلي ليصل إلى نحو٨٣٣,٦ مليار ريال، وارتفع ليصل إلى نحو ٩٧٦ مليار ريال عام ١٤٣٥/١٤٣٤ (٢٠١٣)، وهو ما يعني أن الإنفاق العام الفعلي تجاوز سقف الانفاق العام المقدر بنحو ٢٤٦ و ١٨٣ و ١٥٦ مليار ريال، خلال الأعوام ١٤٣٣/١٤٣٢ و ١٤٣٤/١٤٣٣ و١٤٣٥/١٤٣٤ علي التوالي. وهي ارتفاعات مرشحة للاستمرار لمواجهة كثير من التحديات الإقليمية، وتحتم أهمية تنويع مصادر الإيرادات العامة.

المبحث الثالث

ترشيد الإنفاق العام

الأهداف التعليمية

يهدف المبحث الثالث بتعريف الطالب بالضوابط التي يتعين على السلطة العامة مراعاتها وهى بصدد القيام بالإنفاق العام، وبنهاية هذه الوحدة يكون الطالب قادرا على أن :

- **يعرف أهمية ترشيد الإنفاق العام .**
- **يشرح مفهوم ضابط المنفعة ومفهوم ضابط الاقتصاد في النفقة .**
- **يميز بين فكرة ترشيد الإنفاق العام وفكرة الاقتصاد في النفقة .**
- **يوضح سبل تفعيل ضوابط الإنفاق العام ، وذلك من خلال :**
  - الرقابة على الإنفاق العام .
  - إخضاع نشاط الدولة المالي للإجراءات القانونية والتشريعات النافذة

المبحث الثالث

ترشيد الإنفاق العام

يري البعض أن أحسن الانفاق أقله، وأن أفضل ما تستطيعه الدولة وهي تمارس نشاطها هو أن تحد من إنفاقها قدرالإمكان، لأنه لازدياد النفقات العامة مخاطر شديدة، وقد ارتبط هذا المبدأ بمبدأ أخر يتلخص في معارضة الدين العام، ولقي هذا الاتجاه تأييد أغلب الاقتصاديين التقليديين والمحدثين منهم.

ويذهب البعض الآخر إلى أن الإنفاق العام فيه منافع محققة، لأنه يؤدي إلى زيادة الإنفاق الكلي، ومن ثم لإيجاد فرص عمل جديدة مع ما يعنيه ذلك من تعميم الرخاء، وقد ذاع صيت هذا الاتجاه مع ظهور أفكار الاقتصادي الانجليزي جون ماينرد كينز.

والواقع أن الانفاق العام يعد منتجاً متى أدي لخلق خدمات نافعة، ومن المتصور ألا يحقق الانفاق العام الثمار المرجوة منه ، متي تم إنفاق الأموال العامة في أعمال غير منتجة أو ذات إنتاجية ضعيفة.

ومن هنا تبدو أهمية وضرورة ترشيد النفقات العامة، حتي يؤدي تزايدها إلى زيادة حقيقية في الناتج القومي. واالمقصود بترشيد الانفاق العام هو تحقيق أكبرنفع للمجتمع من خلال رفع كفاءة الانفاق العام ، فضلا عن محاربة كل صورالإسراف.

ولكي يحقق الإنفاق العام الآثار المرجوة منه من إشباع الحاجات العامة يلزم توافر ضابطين في غاية الأهمية :

<u>أولهما :</u> تحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة .

<u>وثانيهما :</u> أن يتم ذلك عن طريق أكبر قدر من الاقتصاد في النفقة .

ويتم التأكد من توافر الضابطين السابقين عن طريق الاستعانة بأساليب الرقابة المختلفة ومن خلال إخضاع نشاط الدولة المالي في هذا المجال لكافة الإجراءات والتدابير التشريعية النافذة .

ونعرض لهذه الضوابط على النحو التالي :

أولا : ضابط المنفعة .

ثانيا : ضابط الاقتصاد في النفقة .

ثالثا: ضمانات التحقق من استمرارية المنفعة والاقتصاد في الإنفاق العام

أولاً : ضابط المنفعة :

يقصد بضابط المنفعة أن يكون الغرض من الإنفاق العام دائماً، في ذهن القائمين به، تحقيق أكبر منفعة ممكنة. وهذا الضابط قديم في الفكر الاقتصادي ومحل اتفاق بين الكتاب سواء التقليديين منهم أو المحدثين [1] .

ويعتبر ضابط المنفعة أمر منطقي، إذ لا يمكن تبرير النفقة العامة إلا بمقدار المنافع التي تترتب عليها. وبذلك فإن تدخل الدولة بالإنفاق العام في مجال معين دون منفعة تعود على الأفراد من هذه النفقة يعنى أن هذا الإنفاق لا مبرر له.

وينبني على ذلك ألا توجه النفقة العامة للمصالح العامة لبعض الأفراد أو لبعض فئات المجتمع دون البعض الآخر لما يتمتعون به من نفوذ سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي. كما يعنى أيضاً أن ينظر إلى المرافق العامة نظرة إجمالية شاملة لتقدير احتياجات كل مرفق وكل وجه من أوجه الإنفاق، في ضوء احتياجات المرافق وأوجه الإنفاق الأخرى .

كما يلزم أيضاً أن توزع مبالغ النفقات العامة بحيث تكون المنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كل وجه من أوجه الإنفاق مساوية للمنفعة المترتبة على النفقة الحدية في الأوجه الأخرى. وأن تكون المنفعة المترتبة على النفقة الحدية في كافة أوجه الإنفاق مساوية للمنفعة المترتبة على النفقة الحدية للدخل المتبقي في يد الأفراد بعد دفع التكاليف العامة كالضرائب. وهذا يعد تطبيقاً لقاعدة توازن المستهلك [2].

وتثير فكرة المنفعة العامة مشكلة وضع ضابط دقيق لتحديدها، خاصة إذا ما أخذنا في الاعتبار أن للنفقات العامة آثاراً متعددة: اقتصادية وغير اقتصادية، ظاهرة وغير ظاهرة ، مباشرة وغير مباشرة، حاضرة ومستقبلة، مما يتعذر معه قياسها وتقديرها على وجه الدقة. وإن كان من الممكن الاسترشاد بعاملين في هذا الصدد:

العامل الأول : مقدار الدخل النسبي، أي نصيب كل فرد من الدخل القومي.

العامل الثاني : طريقة توزيع الدخل القومي على الأفراد.

وتجدر الإشارة إلى أنه كلما زاد مقدار الدخل النسبي وقل التباين بين دخول الأفراد كلما أدى ذلك إلى تحقيق رفاهية الأفراد.

وينبغي لتحقيق أقصى منفعة اجتماعية أن تتجه سياسة الدولة في الحصول على

١- و قد تطور مفهوم ضابط المنفعة مع تطور النظرة إلى النفقات العامة وتطور التحليل الاقتصادي من الفكر التقليدي إلى الفكر الحديث.

٢- **تدلنا الأدبيات الاقتصادية** أن المستهلك يقوم عند توزيع دخله على شراء السلع المختلفة، بموازنة نفعية تبنى على تقديراته الشخصية بحيث يحصل فى النهاية على أعلى إشباع ممكن لحاجاته فى ضوء دخله المحدود، ويقال فى هذه الحالة أن المستهلك وصل إلى حالة التوازن. كما أن المنتج يحاول أن يحصل من إنفاقه على عوامل الإنتاج المختلفة على أكثر من ربح ممكن (توازن المنتج) .

إيرادها وفى إنفاقه نحو العمل على زيادة الدخل القومي، وتقليل التباين بين دخول الأفراد . وتتحقق زيادة الدخل القومي بالعمل على تحسين الإنتاج بزيادة القوى المنتجة من ناحية وتنظيم الإنتاج من ناحية أخرى . أما تقليل التباين بين دخول الأفراد فيكون بنقل القوى الشرائية من الأشخاص الذين تقل عندهم منفعتها الحدية (أي من جانب أصحاب الدخول المرتفعة) إلى الأشخاص الذين تزداد لديهم تلك المنفعة (أصحاب الدخول المحدودة)، وتقليل التباين بين دخل نفس الأشخاص محدودي الدخل، في الأوقات المختلفة لكي يحظى المجتمع بمختلف طبقاته بأكبر قدر من الاستقرار.

ثانياً : ضابط الاقتصاد في النفقات :

يعد الاقتصاد في الإنفاق شرطاً ضرورياً لإعمال ضابط المنفعة السابق ذكره. إذ من البديهي أن المنفعة تزيد كلما قلت النفقات إلى أدنى حد ممكن بحيث يمكن الحصول على نفس الخدمة بأقل نفقة ممكنة .

ويتطلب هذا الضابط وصولاً إلى غاياته، تجنب كل تبذير أو إسراف من جانب القائمين بالإنفاق العام . لأن في ذلك ضياعاً لمبالغ كبيرة في وجوه غير مجدية كان من الممكن توجيهها في غيرها من الأوجه المفيدة ، أو حتى تركها في يد الأفراد لاستغلالها في أوجه أكثر فائدة .

أضف إلى ذلك أن الإسراف والتبذير من جانب الإدارة المالية في الدولة يؤدى إلى زعزعة الثقة فيها ويبرر محاولات المكلفين والممولين في التهرب من أداء الضريبة. وربما يؤدى الإسراف والتبذير من قبل الإدارة المالية في الدولة إلى ضعف روح الانتماء في نفوس المواطنين، خاصة إذا ارتبط بنظم حكم غير ديمقراطية يصعب تغييرها لفساد مالي .

الاقتصاد في الإنفاق العام وترشيد الإنفاق العام :

يرتبط ضابط الاقتصاد في النفقات بفكرة ترشيد الإنفاق. بيد أن ترشيد الإنفاق العام لا يعني بالضرورة تقليص حجم الإنفاق العام وإنما يقصد منه بصفة أساسية الاستخدام الأمثل للموارد لتحقيق أقصى عائد منها. ولقد مر ترشيد الإنفاق العام في الموازنات العامة بعدة مراحل: في المرحلة الأولى انحصر الهدف من الترشيد في التركيز على الرقابة المالية بغرض التأكد من أن النفقات العامة قد تم إنفاقها تبعاً للبنود المخصصة لكل منها وأن إجراءات الصرف قد تمت وفقاً للقوانين واللوائح. ثم تحول الترشيد في المرحلة الثانية من الرقابة المالية على البنود إلى رقابة الأداء عن طريق عملية ربط بين النشاط والمصروف، حيث تم في هذه المرحلة الاهتمام بالوظائف والأنشطة والمشروعات التي تقوم بها الحكومة وقياس كفاءة الحكومة في إنجاز الأعمال. أما المرحلة الثالثة فقد شهدت نظام ترشيد موازنة التخطيط والبرمجة ومحاولات تطويرها عن طريق نظام ترشيد اختيارات الموازنة حيث تحول الترشيد من الرقابة المالية أو رقابة الأداء إلى الترشيد التخطيطي عن طريق الربط بين الموازنة والخطة.

ثالثاً: ضمانات التحقق من استمرارية المنفعة والاقتصاد في الإنفاق العام:

اشرنا سلفاً إلى إمكانية التحقق من توافر المنفعة والاقتصاد في النفقة العامة من خلال الرقابة على الإنفاق العام، وبإتباع الإجراءات القانونية التي تتطلبها التدابير التشريعية اللازمة عند إجراء هذا الإنفاق. وتبين السطور القادمة كنه هذه الضمانات:

(أ) فيما يتعلق بالرقابة على الإنفاق العام، فإن هذه الرقابة تأخذ عادة أشكالاً ثلاثة هي:

١- **الرقابة الإدارية** ، وهى الرقابة التي تتولاها وزارة المالية على باقي المصالح الحكومية بواسطة موظفيها الحسابيين العاملين في مختلف الوزارات والمصالح والهيئات. ومهمتهم عدم السماح بصرف أي مبلغ إلا إذا كان في وجه وارد في الميزانية العامة وفى حدود الاعتماد المقرر له، وهذه رقابة سابقة على الإنفاق .

ويقلل من فاعلية هذا النوع من الرقابة في ترشيد الإنفاق العام أنها لا تعدو كونها رقابة من الإدارة على نفسها وفقاً للقواعد والضوابط التي تضعها الإدارة نفسها. ومن ثم فلا تمثل أي ضغط لحجم الإنفاق العام نفسه حيث غالباً ما لا تميل الإدارة إلى تقييد حريتها.

٢- **الرقابة السياسية**، وهى الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية بما لها من حق السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني وسحب الثقة من الوزير أو الوزارة وحق طلب البيانات والوثائق عن سير التنفيذ وتظهر هذه الرقابة بصورة واضحة عند اعتماد الميزانية وعند اعتماد الحساب الختامي.

٣- **الرقابة المحاسبية المستقلة**، وتقوم بها أجهزة متخصصة مهمتها الأساسية الرقابة على أوجه الإنفاق العام بصورة خاصة، وتتولى التأكد من أن جميع النفقات قد تمت على الوجه القانوني، وفى حدود قانون الميزانية والقواعد المالية السارية. وقد تكون هذه الرقابة سابقة لعملية الصرف أو لاحقة عليها.

ويزيد من فاعلية هذا النوع من الرقابة التخصص العلمي للقائمين عليه وتوافر إمكانيات المتابعة والتحليل الدقيق للبيانات وحق وقف المخالفات والأخطاء المالية فور اكتشافها وإبداء الرأي فيما يتعين اتخاذه من إجراءات لتصحيح المسار.

(ب) وفيما يتعلق بقواعد وإجراءات لإنفاق العام : فإن الأنظمة واللوائح المالية في الدولة تنظم كل ما يتعلق بصرف النفقات العامة أو إجرائها، فتحدد السلطة التي تأذن بالإنفاق وتوضح خطوات الصرف والإجراءات اللازمة بالنسبة لكل منها، حتى تؤدى النفقة العامة في موضعها ضماناً لتحقيق النفع العام . وعلى ذلك فكل نفقة عامة يجب أن تكون مستوفية لإجراءات تحقيقها وصياغتها وتنفيذها على النحو المبين في الميزانية والقوانين واللوائح والقرارات المالية الأخرى.

أسئلة الفصل السادس

السؤال الأول :

ضع علامة (✓) أمام العبارة الصحيحة وعلامة (×) أمام العبارة غير الصحيحة :

١- يجب على الدولة زيادة الإنفاق العام في الأوقات التي يرتفع فيها المستوي العام للأسعار.

٢- مرونة الجهاز الإنتاجي تؤثر سلبا على الطاقة الضريبية للدولة.

٣- ارتفاع الميل الحدي للاستهلاك يؤثر سلبا على مدخرات الأفراد.

٤- يتجه حجم الإنفاق العام للزيادة مع التطور الاقتصادي.

السؤال الثاني :

قارن بين :

١- حجم الإنفاق العام وهيكل الإنفاق العام .

٢- مفهوم الزيادة الحقيقية ومفهوم الزيادة الظاهرية للإنفاق العام.

٣- قانون فاجنر وقانون باركنسون .

٤- ضابط المنفعة وضابط الاقتصاد في النفقة.

السؤال الثالث :

اشرح أثر ارتفاع المستوي العام للأسعار على الإنفاق العام .

الفصل السابع

آثار الإنفاق العام

الأهداف التعليمية

• يهدف الفصل السابع إلى تعريف الطالب باقتصاديات النفقة العامة، وبنهاية هذا الفصل سيكون الطالب قادرا على أن :

- **يميز بين الآثار المباشرة والآثار غير المباشرة للنفقة العامة .**
- **يتعرف على آثر الإنفاق العام على الناتج القومي .**
- **يعرف آثر الإنفاق العام على الاستهلاك القومي .**
- **يشرح دور الإنفاق العام في تقليل الفوارق بين الطبقات .**
- **يفسر مفهوم المضاعف والمعجل والعلاقة بينهما .**
- **يشارك في إعداد التقارير الاقتصادية عن كل ما سبق .**

الفصل السابع
آثار الإنفاق العام

يحدث الإنفاق العام آثارا مباشرة في الناتج القومي حين ينشئ زيادة مباشرة في هذا الناتج . ويولد آثارا غير مباشرة حين يدفع قوي الإنتاج بحيث تفرز آثارا ايجابية على الناتج القومي من خلال التأثير على الإنفاق الخاص الاستهلاكي والاستثماري .

هكذا تنقسم آثار الإنفاق العام إلى آثار مباشرة، و أخرى غير مباشرة، و سوف نتناول هذه الآثار تباعا كما يلي :

أولاً : الآثار المباشرة للإنفاق العام :

(أ) الآثار المباشرة على الإنتاج القومي :

تختلف آثار الإنفاق العام في الإنتاج باختلاف أنواع النفقات العامة، و ربما يكون القارئ بحاجة إلى تذكر ما سبق التعرض له بشأن تقسيمات النفقات العامة لسهولة المتابعة، وفيما يلي نستعرض آثار بعض أنواع النفقات العامة على الناتج القومي :

(أ) أثر النفقات الاجتماعية :

يقصد بهذه النفقات تلك المبالغ التي تخصص لإنتاج سلع وخدمات تستخدم لتحقيق أهداف اجتماعية. ومثال ذلك النفقات المتعلقة ببناء الإنسان كنفقات التعليم والصحة والتدريب. وهي نفقات تمثل تحويلات اجتماعية غير مباشرة أو عينية. وتعمل هذه النفقات على تنمية الإنتاج القومي بشكل مباشر من خلال رفع مستوي إنتاجية القوى العاملة، ورفع مستوى الطلب الفعال .

ومثال ذلك أيضاً التأمينات الاجتماعية وإعانات البطالة. وهي تمثل تحويلات اجتماعية مباشرة أو نقدية. ويتوقف أثر هذه التحويلات على الغرض الذي تخصص من أجله. وهي تستهدف تحويل جزء من القوة الشرائية إلى بعض أفراد المجتمع. وعلى ذلك فان أمر اختيار هؤلاء الأفراد للسلع والخدمات التي يقررون استهلاكها متروك لهم. لذلك يصعب بيان أثرها على الإنتاج القومي بسبب عدم القدرة على معرفة ما ينفقه هؤلاء على الاستهلاك وما يدخرونه .

لكن الواقع يشير إلى أن هذه التحويلات تذهب إلى محدودي الدخل أساساً. لذلك فان الجزء الأعظم منها يخصص للاستهلاك. وهذا يعني أنها ترتب آثارا غير مباشرة على الإنتاج القومي. أما آثارها المباشرة فتتم في صورة إعادة توزيع الدخل القومي بين أفراد المجتمع وفئاته.

(ب) أثر الإعانات الاقتصادية :

تستهدف هذه الإعانات تحقيق الاستقرار في أسعار بعض السلع وخاصة السلع الأساسية. فهي إذا إحدى وسائل علاج ما يولده التضخم من آثار. ومع ذلك لا يمكن الاعتماد عليها لتحقيق هذه الغاية أمداً طويلاً. إذ تعجز الموازنة العامة للدولة عن تحمل الفرق المتزايد بين النفقات الفعلية المرتفعة للإنتاج والأسعار المخفضة للسلع. ويرجع ذلك إلى الزيادة المستمرة في نفقات الإنتاج نتيجة لغلاء أسعار مستلزمات الإنتاج وأدواته.

وقد يكون الهدف من هذه الإعانات استمرار بعض المنشآت الحيوية في الإنتاج. وحينئذ تسمى هذه الإعانات «إعانات سد العجز أو تحقيق التوازن» ومثال ذلك الإعانات التي تمنح لشركات النقل العام والهيئة العامة للسكك الحديدية في مصر.

وقد تهدف هذه الإعانات إلى تنمية الاستثمار القومي والتأثير على توزيعه. فقد تقوم الدولة بخفض أسعار الفائدة على ما تقدمه من قروض لإقامة المساكن، أو بمنح إعانات عند إقامة مشروعات عامة محلية إذا توافر قدر معين من التمويل الذاتي، أو بإعفاء بعض المنشآت من الضرائب المقررة لأجل مسمى لتشجيع نوع معين من الأنشطة الاقتصادية . والأمثلة على ذلك كثيرة ، ومن بينها مشروعات تربية الدواجن، ومشروعات الأمن الغذائي ...... ، وقد تمنح هذه الإعانات بهدف تنمية صادرات سلع معينة رغبة في تحسين موقف ميزان المدفوعات .

(ج) الآثار المباشرة على الاستهلاك القومي :

تؤثر أيضاً النفقات العامة في الاستهلاك القومي بطريق مباشر، وذلك عن طريق الزيادة الأولية في الطلب على أموال الاستهلاك نتيجة للإنفاق العام، ويمكن اعتبار هذا النوع من الآثار المباشرة للنفقات العامة على الاستهلاك من خلال نفقات الاستهلاك الحكومي أو العام، ومن خلال النفقات التي توزعها الدولة على الأفراد في صورة مرتبات وأجور تخصص نسبة كبيرة منها، لإشباع الحاجات الاستهلاكية من السلع والخدمات.

(د) آثار الإنفاق العام على توزيع الدخول :

تستهدف السلطات العامة من خلال سياسة الإنفاق لعام تقليل الفوارق بين الطبقات. والملاحظ بصفة عامة أن النفقات العامة قد تحدث هذا الأثر، وذلك لسببين :

أولهما : أن جميع الأفراد يتمتعون بالخدمات العامة غير القابلة للتجزئة في حين أن الجزء الأكبر من نفقاتها يتحمله أصحاب الدخول الكبيرة .

ثانيهما: أن الطبقات الفقيرة تستفيد عادة أكثر من الطبقات الغنية من الخدمات التي تقدمها الدولة مما يجعل من الإنفاق العام وسيلة لإعادة توزيع الدخول بين الطبقات .

لكن يشترط لكي يحقق الإنفاق العام هذه الآثار وجود نظام ضريبي عادل ، بحيث تحصل الدولة على مواردها من الضرائب التصاعدية على الدخل بشكل يضمن تركيز العبء الضريبي على الطبقات الأكبر دخلا .

ثانيا : الآثار غير المباشرة للإنفاق العام:

تنتج النفقات العامة آثاراً غير مباشرة على البناء الاقتصادي والاجتماعي تتمثل فيما تولده من زيادات متتابعة في الدخل القومي بفعل مضاعف ومعجل الاستثمار .

(أ) أثر المضاعف :

برزت أهمية مضاعف الاستثمار كأداة تحليلية في النظرية العامة لكينز. وتفيد دراسة المضاعف في معرفة أثر تغير الاستثمار على الدخل القومي من خلال ما يحدثه من زيادات في الاستهلاك نتيجة لتزايد الدخل القومي .

والمضاعف هو المعامل العددي الذي يوضح لنا مقدار الزيادة في الدخل القومي التي تتولد عن الزيادة في الإنفاق عن طريق ما تزاوله هذه الزيادة الأخيرة من تأثير على الإنفاق القومي وعلى الاستهلاك . فهو يمثل النسبة بين الزيادة الإجمالية في الدخل والزيادة الأولية في الإنفاق .

$$\text{وهو يساوي} = \frac{١}{\text{١- الميل الحدي للاستهلاك}} \quad \text{أو} \quad \frac{١}{\text{الميل الحدي للادخار}}$$

فالمضاعف يرتبط ارتباطاً طردياً بالميل الحدي للاستهلاك وارتباطاً عكسياً بالميل الحدي للادخار. فهو يزداد بازدياد الميل الحدي للاستهلاك وينخفض بانخفاضه. والعكس فيما يتعلق بعلاقته بالميل الحدي للادخار.

وهكذا يمكن الحصول على الزيادة الإجمالية في الدخل القومي على إثر زيادة الإنفاق العام على الوجه التالي :

$$\textbf{الزيادة الإجمالية في الدخل القومي} = \frac{١}{\textbf{الزيادة الأولية في الإنفاق / ١- الميل الحدي للاستهلاك}}$$

ومن هذا يتضح أنه كلما كبرت النسبة من الدخول الإضافية التي تنفق على الاستهلاك كان المضاعف كبيراً. وكلما كان التسرب الذي يأخذ شكل ادخار إضافي صغيراً، في كل موجة من موجات الدخل، كان المضاعف كبيراً. أي أن المضاعف يتأثر بالميل الحدى للاستهلاك، فيزيد بزيادته و ينخفض بانخفاضه .

وتنبغي الإشارة قبل أن نبرح هذه النقطة إلى أن الأثر الذي يحدثه المضاعف يتوقف على درجة مرونة الجهاز الانتاجى وقدرته على التوسع، فكلما كان الجهاز الانتاجى مرنا وقادرا على التجاوب مع الزيادات المتتالية في الاستهلاك، أنتج المضاعف أثره والعكس صحيح.

(ب) أثر المعجل :

يشير إ اصطلاح المعجل في التحليل الاقتصادي إلى أثر زيادة الإنفاق أو نقصه على حجم الاستثمار. فمن الملاحظ أن الزيادة في الإنفاق على السلع وزيادة حجم الدخل القومي والتشغيل خلال عمليات الاستهلاك المتتالية الناشئة عن زيادة الإنفاق الأولي (وهذا هو الأثر السابق للمضاعف) تؤدي بدورها بالمنتجين إلى توسيع طاقاتهم الإنتاجية بزيادة طلبهم على الاستثمار وذلك بشراء الآلات والمعدات الإنتاجية اللازمة لذلك [١].

وعلى ذلك يلتقي أثر المضاعف بأثر المعجل ويرتبط به من حيث زيادة حجم الإنتاج نتيجة للإنفاق على السلع الاستهلاكية بنسبة أكبر من الإنفاق الأولي (وهذا هو أثر المضاعف أيضاً)، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة الاستثمار بالتالي. (أثر المعجل أو الاستثمار المولد) [٢] .

فالمعجل إذن يوضح أثر نسبة التغير في الإنتاج على الاستثمار حيث تؤدي الزيادة الأولية في الإنفاق المؤدية إلى الإنتاج القومي، إلى إحداث زيادة في الاستثمار بنسبة أكبر. ويتم احتساب عامل التعجيل على أساس النسبة بين التغير في مقدار الاستثمار وبين التغير في مقدار الإنفاق . فلو إن إنفاقاً أولياً على الاستهلاك بمقدار ٣,٠٠٠,٠٠٠ جنيهاً مثلاً ، أدى إلى زيادة الاستثمار بمقدار مليوناً من الجنيهات (١,٠٠٠,٠٠٠) فإن عامل التعجيل يكون :

$$= \left(\frac{1.000.0000}{3.000.000} \quad \frac{1}{3} \quad \frac{\text{(الزيادة في الاستثمار)}}{\text{(الزيادة في الإنفاق)}} \right)$$

١- يرجع اكتشاف فكرة المعجل إلى الاقتصادي الفرنسى A.Aflation وذلك في مجموعة مقالات نشرت في سنتى ١٩٠٧، ١٩٠٨. ويرجع الفضل إلى الاقتصادي T.M. Clark في صياغته.

٢- إلى الاقتصادي الامريكى P Samuelson يرجع الفضل في دراسة التأثير المتبادل بين مبدئي المضاعف والمعجل.

هذا، ويتوقف مدي الأثر الذي يحدثه «المعجل» على معامل رأس المال، أي على العلاقة الفنية بين رأس المال والإنتاج. فمعامل رأس المال يحدد حجم رأس المال اللازم لإنتاج وحدة واحدة من إنتاج معين. ويختلف هذا المعامل من قطاع إلى آخر، وبالتالي يصبح لكل قطاع المعجل الخاص به. كذلك فإن أثر النفقات العامة على الاستثمار من خلال هذا العامل يتوقف على نوع هذه النفقات وعلى صفة الأفراد المستفيدين منها، ومدي ميلهم الحدي للاستهلاك على النحو الذي أوضحناه بالنسبة لأثر المضاعف.

أسئلة الفصل السابع

السؤال الأول :

أكتب مذكرات مختصر فيما يلي :

١- أثر المعجل

٢- أثر المضاعف

السؤال الثاني :

قارن بين :

١- أثر الإعانات الاجتماعية وأثر الإعانات الاقتصادية على الناتج القومي.

٢- مفهوم الآثار المباشرة والآثار غير المباشرة للإنفاق العام.

مراجع الباب الثاني

١. أحمد جامع، المرجع السابق .

٢. حازم السيد عطوة، نظرية الإنفاق العام، أكاديمية الدراسات المتخصصة – الجامعة العمالية ٢٠٠٦/ ٢٠٠٧ .

٣. حامد عبد المجيد دراز، مرجع سابق.

٤. رابح رتيب، المرجع السابق .

٥. رفعت المحجوب، المرجع السابق .

٦. رمزي زكى، مرجع سابق.

٧. رياض الشيخ، مرجع سبق ذكره .

٨. زين العابدين ناصر، علم المالية العامة والتشريع المالي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧م.

٩. زينب حسين عوض الله، مبديء المالية العامة، الفتح للطباعة والنشر، ٢٠٠٣.

١٠. سهير محمود معتوق، مرجع سبق ذكره .

١١. سوزى عدلي ناشد ، الوجيز في المالية العامة ، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية ، ٢٠٠٠ .

١٢. السيد عبد المولى، مرجع سابق .

١٣. عادل أحمد حشيش، أصول الفن المالي للاقتصاد العام، دار المعرفة الجديدة، الإسكندرية ، ١٩٩٧ .

١٤. عاطف صدقي، مبادئ المالية العامة، دار النهضة العربية،١٩٨٠ .

١٥. عبد الكريم صادق بركات، « الاقتصاد المالي» ...... مرجع سابق .

١٦. فؤاد مرسى، دروس في العلاقات الاقتصادية الدولية، دار الطالب الإسكندرية، ١٩٨٥ .

١٧. محمد البنا، اقتصاديات المالية العامة ، مطبعة الخولى ، ٢٠٠٣ .

١٨. محمد دويدار، دراسات في الاقتصاد المالي ...... مرجع سابق .

١٩. محمد شاكر عصفور، « أصول الموازنة العامة»، دار المسيرة، عمان، ٢٠٠٩.

٢٠. محمد عبد السلام عمر، مرجع سابق .

٢١. محمود عبد الفضيل « برامج الإصلاح القطاعي الهيكلي في مصر والمغرب بين المأمول والمتوقع» مركز الدراسات الإستراتيجية والبحوث والتوثيق، بيروت، يناير ١٩٩٤ .

٢٢. محمود محمد الدمرداش، الميزانية العامة: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥م.

٢٣. محمود محمد الدمرداش،. الخصخصة، مرجع سابق .

٢٤. مصطفى رشدي شيحه، أ.د. عادل أحمد حشيش، مقدمة في الاقتصاد العام ، .... مرجع سابق .

٢٥. ناصف عبد الخالق جاد « التضخم الوظيفي في الجهاز الإداري الكويتي» مجلة العلوم الاجتماعية ، الكويت ، ١٩٨٧ .

1. A.C . pegou, « A study in Public Finances, 3d edition, Macmillon , London 1968.
2. E Bastable,Public Finance ,op.cit.
3. Hugh Dalton, Principle Of Public Financ ,op. cit.,
4. P Samuelson, « Interaction between the acceleration principle and the multiplier «Review of economicand statistics, May, 1939 .
5. Philipp Taylor, The economics of puplic finance Macmillan, 1961
6. T.M. Clark ,Business acceleration and the law of demand, Journal of political economy, march 1917 .
7. U. K Hicks ,British pulic finance,oxford university press, 1954.

3

الباب الثالث

نظرية الإيرادات العامة

الفصل الثـــامن : مصادر وتقسيمات الإيرادات العامة

الفصل التــاســع: تطور الإيرادات العامة في المملكة العربية السعودية

الفصل العاشــر: التنظيم الفني للضريبة

الفصل الحادي عشر : الآثار الاقتصادية للضريبة

الباب الثالث
نظرية الإيرادات العامة

تمهيد:

أدي تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي، وازدياد النفقات العامة ، إلى تطور نظرية الإيرادات العامة، وإلى تعدد أنواعها وأغراضها. ولم تعد الإيرادات العامة، كما كانت في الفكر المالي التقليدي، مجرد أداة لتمويل الإنفاق العام، بل اعتبرت أداة للتوجيه الاقتصادي والاجتماعي، كما أصبح للإيرادات العامة أثارها الاقتصادية على الادخار والاستثمار والاستهلاك وإعادة توزيع الدخل والثروة.

ولاشك أن إعلان المملكة العربية السعودية عن هدف توسيع قاعدة الاقتصاد الوطني، ومن ثم تنويع مصادر الدخل فيه، سوف يكون له انعكاسات ملموسة على حجم وهيكل الإيرادات العامة في الدولة.

وتحاول الدراسة في هذا القسم إلقاء الضوء على مصادر الإيرادات العامة، مع التركيز على نظرية الضريبة، وذلك نظرا للأهمية التي يوليها الفكر المالي الحديث للضريبة كمصدر للإيراد العام، وذلك على النحو التالي:

الفصل الثامن : مصادر وتقسيمات الإيرادات العامة .

الفصل التاسع : نظرية الضريبة .

الفصل العاشر : بعض مشكلات تطبيق الضريبة.

الفصل الحادي عشر : الآثار الاقتصادية للضريبة.

الفصل الثامن
مصادر وتقسيمات الإيرادات العامة

الأهداف التعليمية

يهدف هذا الفصل إلى تعريف الطالب بأهم مصادر الإيرادات العامة، وبنهاية هذا الفصل يكون الطالب قادرا على أن :

- **يتعرف على مصادر الإيرادات في الفكر الاقتصادي الإسلامي وفي الفكر الاقتصادي الوضعي.**
- **يستعرض مصادر الإيرادات العامة في الموازنة السعودية ومعرفة الأهمية النسبية لكل منها.**
- **يناقش مدى إمكانية استخدام الضريبة والقرض كمصدر للإيرادات العامة في النظام المالي الإسلامي.**
- **يقترح أدوات تنويع مصادر الإيرادات العامة في الاقتصاد الوطني السعودي.**

الفصل الثامن

مصادر وتقسيمات الإيرادات العامة

الإيرادات العامة هي جميع ما تحصل عليه الدولة من أموال لتستخدمها في الإنفاق العام، ولقد عني الكثيرون من علماء المالية بتقسيم موارد الدولة تبعا لمعايير شتي ، فمنهم من قسمها بحسب دوريتها (عادية وغير عادية)، ومنهم من قسمها تبعا لمصدرها (أصيلة و مشتقة)، ومنهم من قسمها بحسب سلطة الدولة في الحصول عليها (سيادية واقتصادية).

وسوف نتناول هذا الفصل من خلال ثلاثة محاور، كما يلي :

١- الإيرادات العامة في الفكر الاقتصادي الوضعي .

٢- الإيرادات العامة في الفكر الاقتصادي الإسلامي .

٣- تطور الإيرادات العامة في المملكة العربية السعودية .

أولاً : الإيرادات العامة في الفكر الاقتصادي الوضعي :

تتكون الإيرادات العامة في الفكر الاقتصادي الوضعي، من دخل الدولة من مملكاتها العامة والخاصة، والإيرادات من الضرائب والرسوم، بالإضافة إلى القروض العامة والإصدار النقدي الجديد والغرامات والمنح والإعانات. وتتباين أهمية مصادر الإيرادات العامة من دولة إلى أخرى، حسب النظام الاقتصادي السائد في الدولة ، ومدي توافر الثروات الطبيعية فيها.

وفيما يلي نتناول هذه المصادر ببعض التفصيل.

(أ) دخل أملاك الدولة (الدومين العام والخاص):

يقصد بدخل أملاك الدولة ، إيرادات الدولة من جميع ممتلكاتها،سواء كانت عقارية أو منقولة، صناعية أو تجارية أو مالية. وتقسم أملاك الدولة من الناحية القانونية إلى نوعين :

أملاك الدولة العامة (الدومين العام) :

وتشمل أملاك الدولة المخصصة للاستعمال العام كالطرق العامة والشوارع والموانئ والمطارات والحدائق العامة، والمدارس والمستشفيات، وهي تخضع للقانون العام، ولا يجوز بيع أو تملك أملاك الدولة العامة بوضع اليد عليها .

والأصل في الدومين العام هو أنه مخصص للجمهور بدون مقابل، أي أن الدومين العام لا يدر عائد على الدولة في الغالب، إلا أن للدولة أن تفرض في بعض الأحيان رسوما على الانتفاع بهذه الأموال، بهدف تنظيم استعمال الأفراد لهذه الأموال ، أو الرغبة في تغطية جزء من نفقات التشغيل والصيانة.

أملاك الدولة الخاصة (الدومين الخاص) :

هي ممتلكات الدولة الخاصة من منشآت ت زراعية أو تجارية أو صناعية أو مالية. وهي منشآت تهدف إلى الربح وتحقيق عائد مالي على الدولة ، وتدار وفق أحكام القانون الخاص، ويمكن التصرف فيها بالبيع أو التأجير. ويمكن التمييز بين عدة أنواع من أملاك الدولة الخاصة ، على النحو التالي :

١- أملاك الدولة العقارية :

يشمل الدومين العقاري جميع العقارات التي تقوم الدولة بإنشائها كتلك التي تقوم البلديات بتأجيرها من أجل تغطية ميزانياتها في بعض الأحيان ، ويشمل أيضا الأراضي والغابات ومصادر الثروة السمكية ومساقط المياه، وكذا ممتلكات الدولة من الثروات المعدنية الموجودة في باطن الأرض (الدومين الاستخراجي).

وقد تقوم الدولة باستغلال هذه المصادر بشكل مباشر، كما يمكنها تأجيرها للقطاع الخاص، أو منح الشركات المتخصصة امتياز الاستغلال مقابل أجر سنوي أو نسبة من قيمة المنتجات أو حصة من صافي الأرباح، كما يمكنها تأسيس شركات الاقتصاد المختلط، حيث تشترك الدولة مع الأفراد في تأسيس مشروعات مشتركة. وتلعب إيرادات ممتلكات الدولة العقارية دورا كبيرا في تمويل الموازنة العامة، في بعض الدول.

٢- الممتلكات الصناعية والتجارية العامة :

وتشمل العديد من المشروعات المملوكة من قبل الدولة (State Owned Enterprises)، والتي تقوم بنشاطات تجارية أو صناعية، وهي تشكل القطاع العام الذي تملكه الدولة. وقد تنامي هذا النوع من المشروعات مع بزوغ نجم المدرسة الكينزية في ثلاثينات القرن الماضي، وبلغ ذروته مع انتشار الأفكار الاشتراكية، ورغم

انتشار سياسات الخصخصة في الربع الأخير من القرن العشرين، وما تبعها من هجمة ليبرالية على دور الدولة في النشاط الاقتصادي، فلم تفقد المشروعات المملوكة للدولة مبررات وجودها، وهو ما أظهرته الأزمة المالية العالمية لعام ٢٠٠٨ ، والتي أعادت الاعتبار من جديد لدور الدولة في النشاط الاقتصادي.

وتقوم الدولة بهذه المشروعات مدفوعة بعدة اعتبارات، لعل من أهمها تحقيق أغراض اقتصادية، والتي تتمثل في تحقيق معدل نمو مرتفع، والنهوض بصناعات معينة، والتي تتطلب رؤوس أموال كبيرة ، يعجز الأفراد والقطاع الخاص عن تدبيرها، أو تتميز بوفورات خارجية كبيرة تستفيد منها كافة الأنشطة الاقتصادية الأخرى .. الخ.

وقد تهدف الدولة من إنشاء هذه المشروعات تحقيق إغراض اجتماعية ، ونموذج ذلك، مشروعات توفير المياه والكهرباء والخدمات الصحية والتعليمية، والتي تستهدف فئات معينة بشروط وأوضاع خاصة، أهمها ما يتعلق بثمن الخدمة. وفي هذه الحالة فإن الثمن يتحدد عند مستوى يتيح لهذه الفئات محدودة الدخل الحصول على السلعة أو الخدمة التي ينتجها المشروع بثمن ملائم .

ويرتبط بالحديث عن إيرادات الدولة من ممتلكاتها، مسألة تسعير السلع والخدمات العامة أو ما يعرف بالثمن العام.

الثمن العام وأسس تسعير السلع والخدمات العامة :

الثمن العام هو ثمن السلع والخدمات التي تبيعها المرافق العامة الصناعية والتجارية، أي أنه المقابل التي تحصل عليه الدولة بمناسبة قيامها بنشاط تجاري أو صناعي.

ويتحدد السعر في القطاع الخاص على أساس تساوي السعر مع التكلفة الحدية في حالة المنافسة الكاملة، وعلى أساس تساوي الإيراد الحدي مع التكلفة الحدية في حالة الاحتكار.

وفي سياق تحديد الأساس الذي تقوم الدولة بموجبه بتحديد الثمن العام أو السعر الذي تتقاضاه من الجمهور، يجري التفرقة بين الحالات التي تمارس فيها الدولة نشاطها التجاري والصناعي على سبيل المنافسة، وبين الحالات التي تتمتع فيها الدولة بمركز احتكاري.

ففي حالات المنافسة الكاملة يتحدد ثمن السلعة طبقا لقوي العرض والطلب، وعلى غرار نهج المشروع الخاص تهدف الدولة إلى تحقيق ربح من نشاطها، ومن ثمة يظهر الثمن العام فائضاً يستخدم في تمويل الميزانية. إلا أنه في حالات كثيرة تبيع هذه المشروعات إنتاجها وتؤدى خدماتها بأقل من سعرها الذي يغطى نفقة الإنتاج وعائد رأس المال، وذلك لتحقيق أغراض اجتماعية أو تحقيق وافورات خارجية.

أما في حالة تمتع الدولة بمركز احتكاري فتستقل بتحديد ثمن السلعة أو الخدمة التي تحتكرها، وغالبا ما يتحدد السعر في حالة احتكار الدولة أعلى من السعر في حالة الاحتكار الخاص، مما دفع البعض إلى اعتبار السعر في هذه الحالة بمثابة ضريبة مستترة، في حين يري البعض أن السعر في هذه الحالة يظل ثمنا عاما، ويفسر ارتفاعه برغبة الدولة في استغلال الوضع الاحتكاري لتعظيم عائداتها المالية.

٣- : أملاك الدولة المالية :

ويشمل الدومين المالي جميع ممتلكات الدولة من الأسهم والسندات المستثمرة في الأسواق المالية، والتي تدر إيرادا ماليا من خلال عمليات البيع والشراء والمضاربة. كما يتمثل الدومين المالي فيما تلجأ إليه بعض الدول من إنشاء مؤسسات الإقراض المختلفة الاجتماعية والاقتصادية مما يأت بفوائد تكون إيرادات عامة للدولة. وقد تنامي هذه النوع من الممتلكات في الآونة الأخيرة على أثر تحولات مهمة في الاقتصاد العالمي من الاقتصاد العيني إلى الاقتصاد الرمزي.

(٢) الضرائب :

الضريبة مبلغ نقدي تحصل عليه الدولة من الأفراد جبراً ، بدون مقابل ، وبصفة نهائية ، بهدف تحقيق النفع العام. وللضرائب وظيفة أساسية في النظام المالي الحديث تتمثل بالإضافة إلى جانب التمويل، في مجال تخصيص الموارد ، كما قد تمارس دوراً في تنظيم الإنتاج والاستهلاك .

ويتفاوت دور الضرائب وأهميتها وأثارها الاقتصادية والاجتماعية، وفق ما يلي:

- علاقات الملكية القائمة بالنسبة لأدوات الإنتاج وهل هي عامة أم خاصة، حيث تكتسب الضريبة أهميتها القصوى كأداة للتمويل في حالة وجود قطاع خاص على درجة كبيرة من الأهمية، وعندما تكون الغلبة لقوي السوق.

- طبيعة العوامل المحددة لأثمان خدمات وعوائد عوامل الإنتاج، وهنا يجب التمييز بين العوامل الاقتصادية (النظرية الإنتاجية الحدية) وبين العناصر المكونة للسياسة الاجتماعية ، التي في الغالب ما تستهدف قدرا من العدالة في توزيع الجزء من الناتج الكلي المخصص للاستهلاك.

- قد يتلاشي دور الضرائب عندما يكون مصدر الدخل والثروة، موردا طبيعيا مملوكا للدولة، والتي يؤول إليها الحق الأساسي في العائد من هذه الثروة .

وتثير دراسة الضريبة العديد من المناقشات حول المزايا الضريبية للنظم الضريبة المختلفة، ومن ثم تأثيرها على الإنتاج والاستهلاك والادخار والاستثمار، وسوف نعرض لأساسيات الضريبة ببعض التفصيل في الفصل التالي.

(٣) الرسوم :

الرسم مبلغ نقدي يدفع للجهة الإدارية نظير قيام الدولة بتقديم خدمة عامة للفرد أو لأحدي مؤسسات القطاع الخاص. ويدفع الرسم مقابل قيام الدولة ببعض الخدمات ذات الطابع الإداري كرسوم استخراج شهادات الميلاد وجوازات السفر ورخص القيادة ، كما قد يكون الرسم مقابل خدمات ذات طابع تجاري كرسوم استخدام الحدائق العامة والمتاحف، ويستخدم الرسم أحيانا لتنظيم استخدام بعض الخدمات ، كاستخدام الرسم للحد من التزاحم في بعض الطرق. ويمكن تمييز الرسم عن الضريبة، بأن الرسم مقابل خدمة أم الضريبة فتؤدي بدون مقابل ، ويتوافر في الرسم عنصر الاختيار(أي الانتفاع بالخدمة مقابل الرسم أو الامتناع وعدم الدفع)، أما الضريبة فتفرض وتحصل جبرا.

(٤) مقابل التحسين (الإتاوة) :

وهو عبارة عن فريضة نقدية تتحصل عليها الدولة من أصحاب العقارات والأراضي، مقابل النفع الخاص، الذي يعود على عقاراتهم وأراضيهم، جراء قيام الدولة بأعمال ذات نفع عام. ويعد من قبيل الأعمال ذات النفع العام التي تعود بالنفع الخاص على العقارات ، قيام الدولة بشق الترع وإنشاء شبكات الري والصرف بالنسبة للأراضي الزراعية، ومد شبكات الإنارة والمياه والصرف الصحي بالنسبة للعقارات المبنية. وهي مرافق تزيد من قيمة العقارات ، مما يقتضي معه إلزام ملاكها بدفع مقابل التحسين .

(٥) القرض العام :

تلجأ الدولة إلى القروض كمصدر تمويل غير عادي ، عندما تعجز الإيرادات العادية عن تغطية الإنفاق العام المتزايد، خاصة وأن هناك طاقة تمويلية قصوى للمجتمع لا تستطيع الدولة أن تتجاوزها.

القرض العام عبارة عن مبلغ نقدي تحصل عليه الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى، من دولة أخري أو من الأفراد أو من الجهاز المصرفي والمؤسسات التي تحدوها الرغبة في الحصول على الأسهم والسندات الحكومية، ويتم القرض مقابل فائدة تدفع عن مدة القرض، مع الالتزام برد المبلغ المقترض في نهاية تلك المدة، كما قد يكون القرض محليا (الدين المحلي) أو دوليا (الدين الخارجي).

وتعهد الدولة بإدارة القرض العام إلى إدارة متخصصة تتبع وزارة المالية، وتقوم هذه الإدارة بكافة العمليات المتعلقة بالقروض منذ إصدارها وحتي انقضائها. وغالبا ما يظهر الدين العام في جانب النفقات وفي جانب الإيرادات بالميزانية العامة للدولة، وقد يحدث أن يكون للقروض العامة حساب مستقل عن الميزانية أو أن توضع فقط في جانب الإيرادات عند التحصيل وفي جانب النفقات عند دفع الأقساط والفوائد.

كيف يتم إقراض الحكومة (إصدار القرض العام) :

تقوم الحكومة بالاقتراض عن طريق إصدار السندات والأوراق المالية، والتي بموجبها تتعهد بإعادة سداد القروض مع دفع الفوائد عليها. ولا تكون عملية إصدار القرض العام إلا بقانون، حيث يلزم موافقة سلطة التشريع على القرض العام وقيمته وشروطه الأساسية.

أنواع سندات القرض العام :

تنقسم سندات القرض العام إلى نوعين :

النوع الأول : أوراق مالية قابلة للتداول : وتشمل السندات والأسهم والأوراق المالية، التي يستطيع مالكها تحويلها إلى نقود من خلال بيعها في سوق الأوراق المالية، وهي تحمل في طياتها بعض المخاطرة، حيث يؤدي ارتفاع أسعار الفائدة إلى انخفاض حاد في أسعار الأسهم إلى ما دون قيمتها الاسمية، مما يؤدي إلى يعرض المستثمر لخسارة في رأس المال.

النوع الأول : أوراق مالية قابلة للتداول : ويطلق عليها السندات الاسمية ، حيث يكتب عليها اسم حاملها، وجميع البيانات التي توضح هوية المالك ومقدار القرض ومدته. ولا يمكن للمالك نقل ملكية هذه السندات إلى شخص أخر، لكن قد تسمح شروط عقد القرض في هذه الحالة بإنهاء الدين قبل فترة استحقاقه، مقابل التخلي عن الفوائة المستحقة على الفترة المتبقية.

طرق إصدار القرض العام :

يستخدم لإصدار القرض العام عدة طرق، هي :

بيع سندات القرض للبنوك : وهي الطريقة شائعة الاستخدام حال إصدار القروض التي تصدر لحساب هيئات عامة تتمتع بشخصية معنوية مستقلة. في هذه الحالة تقوم البنوك بشراء السندات من الدولة ، ثم تقوم هي ببيعها للجمهور لحسابها، وذلك نظير عمولة تتحدد في ضوء المخاطرة من عدم تغطية القرض، أو تشترى السندات كاستثمار للأموال المودعة لديها. وبطبيعة الحال سوف يبيع البنك سندات القرض بثمن أعلى من الثمن الذي دفعه للدولة، ويحصل على الفرق مقابل خدماته.

الإصدار في البورصة : بموجب هذه الطريقة تقوم الدولة ببيع سندات القرض في بورصة الأوراق المالية بالسعر السائد في السوق. وتصلح هذه الطريقة في البلاد التي يكون بها سوق مال على درجة عالية من النمو ، وتتيح هذه الطريقة للدولة حرية في اختيار الوقت المناسب لطرح السندات، فيتم توظيف سندات القرض العام في وقت

تكون فيه أسعار الأوراق المالية مرتفعة، كما أنها تختار اى من الأسواق المالية العالمية إذا تعلق الأمر بسندات دولية .

الاكتتاب العام المباشر : تقوم الدولة في هذه الطريقة بطرح سندات القرض مباشرة على الجمهور للاكتتاب، وذلك من خلال الخزانة العامة أو البنوك، وتحدد الدولة مدة الاكتتاب وشروطه والمزايا التي يعطيها. وهناك نوعان من الاكتتاب، النوع الأول هو الاكتتاب البسيط ، حيث تحدد الدولة ثمن السند مقدما، وهنا قد تضطر الدولة لتحديد سعر فائدة مرتفع، لضمان تغطية القرض. النوع الثاني هو الاكتتاب العام عن طريق المزاد، حيث تطرح الدولة سندات القرض للجمهور والمؤسسات المالية، ويتم البيع للأشخاص الذين يقدمون أعلى سعر.

(٦) الإصدار النقدي :

يتمثل الإصدار النقدي في خلق (طباعة) كمية إضافية من النقود الورقية، تستخدمها الدولة لتمويل نفقاتها العامة التي تتجاوز إيراداتها من المصادر الأخرى. ويطلق على الإصدار النقدي الجديد التمويل بالتضخم أو التمويل بالعجز.

ويشمل الإصدار النقدي كذلك، حالات خلق الائتمان عن طريق طرح أذون خزانة قصيرة الأجل، والتي تحصل الدولة بمقتضاها على نقود ورقية أو كتابية من البنوك التجارية أو البنك المركزي. وفى الحالتين تزداد كمية النقود المتداولة، ذلك أنه في حالة اقتراض الدولة من البنك المركزي بأذون خزانة، فإن البنك يقوم بدفع مقابل أذون الخزانة من خلال الإصدار النقدي الجديد، وإن كانت أذون الخزانة للبنوك التجارية، فإنها تقوم بخصمها لدى البنك المركزي، وهو ما يستتبع قيامه بالإصدار النقدي الجديد.

ويترتب على الإصدار النقدي، ارتفاع معدلات التضخم، انخفاض قيمة العملة الوطنية، فضلا عن الخلل في الميزان التجاري وميزان المدفوعات، وضعف الحافز على الاستثمار والادخار، وارتفاع معدلات البطالة، والدخول في دوامة العجز المالي المزمن. إلا أنه في بعض الحالات قد لا تحدث مثل هذه الآثار، كحالات الركود الاقتصادي أو الانكماش، وحالات نقص تشغيل الجهاز الإنتاجي، حيث تكون الحاجة ماسة إلى تنشيط الطلب الكلى، واستغلال الطاقات العاطلة والموارد غير المستغلة.

وأيا كان الأمر فإن استخدام الإصدار النقدي الجديد يجب أن يكون في حدود ضيقة، وأن يوجه إلى الاستثمار لا إلى الإنفاق الجاري. وأن تتضافر السياسات الأخرى لعلاج أثاره في إطار إستراتيجية واضحة، من خلال سياسات الاستثمار والسياسة الضريبية.

(٧) الغرامات : الأصل في الغرامة أنها عقوبة مالية تفرض بمناسبة مخالفة القانون . وحصيلة الغرامات عادة ما تكون ضئيلة، وتزداد ضآلتها كلما ازداد قانون العقوبات قربا من تحقيق الهدف من وجوده.

(٨) المنح والإعانات : وهي مبالغ تحصل عليها الحكومة من أفراد وشركات داخل الدولة أو من دول وهيئات أجنبية. وليس للمنح والإعانات مقابل مباشر، وغالبا ما تقدم المنح والإعانات لمساعدة الحكومات على تجاوز أزمة اقتصادية أو اجتماعية أو إنسانية معينة، وقد يكون الغرض من إعطاء المنح والإعانات دفع الحكومة لاتخاذ موقف سياسي معين أو لتعويضها عن الأضرار الاقتصادية التي لحقت بها نتيجة مواقفها السياسية، أو تعويضها عن إحداث دولية معينة.

وتتباين أهمية أنواع الإيرادات العامة من دولة إلى أخري، حسب النظام الاقتصادي السائد في الدولة ، ومدي توافر الثروات الطبيعية فيها.

ثانيا : الإيرادات العامة في الفكر الاقتصادي الإسلامي :

يمكن تصنيف إيرادات الدولة الإسلامية بحسب مدي ثبات أحكامها إلى قسمين أساسيين، أولهما مجموعة الموارد المالية الثابتة، وهي لا تتغير بتغير الزمان أو المكان، وإن تباينت فيما بينها من حيث الدورية والانتظام . والمجموعة الثانية، هي طائفة الموارد المالية غير الثابتة، والتي تقبل التغير والتبديل ، بتغير الزمان والمكان حسب الحاجة والمصلحة.(عبد الباسط). وبصفة عامة يمكن إيجاز أهم مصادر الإيرادات العامة في الفكر الإسلامي ، على النحو التالي:

(١) الزكاة :

ليس في مال المسلم حق مفروض ثابت قطعي غير الزكاة. والزكاة تمثل الركن المالي والاقتصادي بين أركان الإسلام الخمس. وتأكيدا على علو منزلتها وردت الزكاة مقترنة بالصلاة في نحو ٢٨ موضعا بالقرآن الكريم. ويطلق على الزكاة أيضا لفظ الصدقة، لقوله تعالى ﴿خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِم بِهَا وَصَلِّ عَلَيْهِمْ﴾[التوبة:١٠٣].

الزكاة لغة هي التطهير والنماء، واصطلاحاً تعني الحصة المقدرة من المال التي فرضها الحق تبارك وتعالى وحدد لها أوجه الإنفاق الثمانية المحددة نصا ﴿إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسَاكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللهِ وَابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللهِ وَاللهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ﴾ [التوبة:٦٠] .

وتعتبر الزكاة مصدرا أساسيا للإيرادات وموردا لا ينضب من موارد الدولة لإسلامية، وهي عبادة مالية يكفر جاحدها، وهي نظاما محكما للتضامن والتكافل الاجتماعي وإعادة التوزيع، وأداة للحث على الإنتاج والاستثمار.(أهمية استثمار حتى لا تأكله الصدقة).

وللزكاة شرائط مخصوصة حسب نوع المال المزكي (النصاب) ، ولها قدر محدد

(مقدار ما يقتطع لصالح الزكاة)، ولها وقت معلوم (هو تمام الحول في الماشية والأثمان وعروض التجارة). وبالإضافة إلى أوعية الزكاة المحددة، يذهب جانب من دارسي الفكر المالي الإسلامي إلى إمكانية أن يستوعب الزكاة كثير من الأموال المستغلة في العصر الحديث، كزكاة الأصول الإنتاجية والمالية ، وكافة أنواع الدخول الحديثة أيا كان مصدرها (كسب العمل، مهن حرة).

(٢) الخراج :

الخراج لغة هو الكراء والغلة، واصطلاحا ما وضع في رقاب الأرض من حقوق تؤدي عنها. والخراج كإيراد عام هو غلة أو أجرة الأصول الثابتة (الأرض) المملوكة للمسلمين ملكية عامة، وتمثلهم الدولة في إدارتها. وقد عرف الخراج كمصدر لإيرادات الدولة الإسلامية على يد أمير المؤمنين عمر بن الخطاب ، وكان يمثل مصدرا مهما من مصادر الإيراد للدولة الإسلامية.

(٣) عشور التجارة :

العشور ضريبة جمركية فرضت في عهد عمر بن الخطاب، وهي تفرض على بضائع التجار غير المسلمين الذين يدخلون بها دار الإسلام تطبيقاً لمبدأ المعاملة بالمثل. وقد فرضت ضريبة العشور بثلاثة أسعار: العشر من أهل الحرب، نصف العشر من أهل الذمة، وربع العشر من المسلمين. والسؤال المطروح هو: إن كان السعر الأول يأتي تطبيق لمبدأ المعاملة بالمثل، فعلي أي أساس يتم فرض ضريبة العشور على المسلم والذمي؟ في هذا ذهب الحنفية والحنابلة إلى أن المأخوذ من المسلم يكون سبيله سبيل الزكاة، ويسقط عن ماله زكاة تلك السنة إذ لم يكن عنده مال آخر. أما الذمي فيؤخذ منه نصف العشر على شرائط الزكاة، لكن يوضع موضع الجزية.

٤) الغنائم :

هي كل ما غنمه المسلمون من الأعداء بعد الدخول في حرب معهم. وخمس الغنائم موردا عاما يخص بيت مال المسلمين، أما الأربعة أخماس الأخرى فتخص من حضر الواقعة من جند المسلمين. وذلك لقوله تعالى ﴿وَاعْلَمُواْ أَنَّمَا غَنِمْتُم مِّن شَيْءٍ فَأَنَّ لِلّهِ خُمُسَهُ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَى وَالْيَتَامَى وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ﴾ [الأنفال:٤١].

والأصل أن خمس الغنائم مورد عام يوزع على جهات حددتها الآية الكريمة ﴿وَاعْلَمُواْ أَنَّمَا غَنِمْتُم مِّن شَيْءٍ فَأَنَّ لِلّهِ خُمُسَهُ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَى وَالْيَتَامَى وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ﴾ [الأنفال:٤١] وإن ذهب جانب من الفقه الحسن والثوري وابن تيمية ومالك إلى أن الخمس من الموارد العامة يصرف في كل شيء يراد به الله تعالى، وللدولة أن تضمه إلى الميزانية العامة. وروي أبو عبيد بإسناده أن الرسول ﷺ قال «لَوْ كَانَتْ

غنائمكم مثل سَمرِ تهامة نَعمًا لقسمتُها بينكم ، وما لي فيها إلا الخُمُس ، والخُمُس مردودٌ فيكُم» .

(٥) الفيء :

هي كل ما يحصل عليه المسلمون من غير قتال، وهو مورد عام لا يختص به فرد دون الأخر. وذلك لقوله تعالى ﴿وَمَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْهُمْ فَمَا أَوْجَفْتُمْ عَلَيْهِ مِنْ خَيْلٍ وَلَا رِكَابٍ وَلَكِنَّ اللَّهَ يُسَلِّطُ رُسُلَهُ عَلَى مَنْ يَشَاءُ وَاللَّهُ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ ٥ مَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَى فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَى وَالْيَتَامَى وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ وَمَا آتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانْتَهُوا وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ﴾ [الحشر٦:٧]

(٦) المعادن الركاز:

المعدن والركاز لهما معني واحد عند الأحناف، ويقصد بهما مال وجد في باطن الأرض، سواء كان معدنا خلقه الله تعالى، أو مالا مدفونا (كنز) بفعل البشر. وخمس الركاز من الموارد العامة، لقول الرسول ﷺ «وفي الركاز الخُمُس». رواه البخاري.

(٧) التركات التي لا وارث لها :

إذا مات الشخص عن تركة، ولا وارث شرعي له، تؤول التركة إلى الدولة.

(٨) الوقف الخيري والتبرعات الطوعية :

الوقف من الصدقات غير اللازمة التي شرعها الله سبحانه وتعالى، توسعة على الفقراء وذوي الحاجة، وقد لعب الوقف دوراً هاماً في النشاط الاقتصادي، حيث أمكن من خلاله الارتقاء بكثير من الخدمات مثل التعليم والصحة وإعالة من لا عائل له.

وقد حث الإسلام على التصدق الطوعي، وتاريخ الدولة الإسلامية حافل بالعديد من التجارب التي ساهم فيها الصحابة في تمويل الإنفاق العام. والأدلة على المورد المالي المتعلق بالصالح العام كثيرة، ومن أمثلة ذلك ما يلي :

يقول تعالى ﴿لَيْسَ الْبِرَّ أَنْ تُوَلُّوا وُجُوهَكُمْ قِبَلَ الْمَشْرِقِ وَالْمَغْرِبِ وَلَكِنَّ الْبِرَّ مَنْ آمَنَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ وَالْمَلَائِكَةِ وَالْكِتَابِ وَالنَّبِيِّينَ وَآتَى الْمَالَ عَلَى حُبِّهِ ذَوِي الْقُرْبَى وَالْيَتَامَى وَالْمَسَاكِينَ وَابْنَ السَّبِيلِ وَالسَّائِلِينَ وَفِي الرِّقَابِ وَأَقَامَ الصَّلَاةَ وَآتَى الزَّكَاةَ وَالْمُوفُونَ بِعَهْدِهِمْ﴾ [البقرة: ٧٧١].

ومن السنة المطهرة، قول الرسول ﷺ «ظِلُّ المؤمن يومَ القيامة صدقتُه» (رواه الإمام أحمد).

والتبرعات الاختيارية مثل الفرائض المالية الإجبارية، لا يتعين أن تخرج من غير قادر، فقد روي عن الرسول ﷺ أنه قال «لَا صَدَقَةَ إِلَّا عَنْ ظَهْرِ غِنًى». (رواه البخاري).

(٩) النذور المالية والكفارات :

من النذور ما هو مطلق وما هو مشروط. والوفاء بالنذر واجب، لقوله تعالى ﴿وَلْيُوفُوا نُذُورَهُمْ﴾ [الحج:٢٩]. وقول الرسول ﷺ « مَنْ نَذَرَ أَنْ يُطِيعَ اللَّهَ فَلْيُطِعْهُ، وَمَنْ نَذَرَ أَنْ يَعْصِيَهُ فَلَا يَعْصِهِ» (رواه البخاري) .

كما شرع الله الكفارات، وهي عقوبات فرضها وقدرها الشارع على المسلم عند ارتكابه مخالفة شرعية، تكفيرا لخطيئه. ومن أمثلتها: كفارة اليمين، وكفارة الإفطار في نهار رمضان، وكفارة من قتل الصيد متعمدا في الإحرام بالحج.

(١٠) الأسهم والصكوك :

السهم هو حصة شخص ما في ملكية شركة، أما الصكوك فتعرف بأنها وثائق متساوية القيمة عند إصدارها، يمكن تداولُها، ولا تقبل التجزئة، تمثل حصصاً شائعة في ملكية أعيان أو منافع أو خدمات، أو في موجودات مشروع معين أو نشاطٍ استثماري خاص. ويختلف الصك عن السهم في أن الصك أداة تمويل من خارج الميزانية، ويعتبر ورقة مالية مؤقتة، كما أن حامل الصك يعد ممول ، في حين أن السهم حصة شائعة في رأس مال الشركة، وحامل السهم يعد شريك.

- الضريبة والقرض كمصدرين للإيرادات العامة في الإسلام:

الضريبة والقرض مصدران هامان للإيرادات في النظام المالي الوضعي. والسؤال المطروح هو : ما موقف الإسلام من هذين المصدرين ؟ هل تجوز الضرائب بجانب الزكاة ؟ وهل يمكن الاعتماد على القرض العام عند الحاجة ؟ وفيما يلي محاولة موجزة لعرض هاتين القضيتين الشائكتين:

- الضريبة كمصدر للإيرادات العامة في النظام المالي الإسلامي :

أقر جانب من الفقه (أمثال : ابن حزم ، الموارد ي، القرطبي، شلتوت) جواز فرض ضرائب جديدة لم يعرفها النظام المالي الإسلامي، لضرورة تقتضيها المصلحة العامة، استنادا إلى قاعدة «ما لم يتم الواجب إلا به فهو واجب»، وقاعدة « يتحمل الضرر الخاص لدفع الضرر العام». وإن رأي جانب من الفقه ربط ذلك بحالة الضرورة. كما أن الزكاة مقدمة على الضريبة باعتبار أن الزكاة أصل والضريبة استثناء، والراجح أن تخصم الزكاة من وعاء الضريبة.

- **القرض العام كمصدر للإيرادات العامة في النظام المالي الإسلامي:**

لا مانع في الشرع الإسلامي من الاستقراض في الأزمات، «وكان النبي ﷺ يستقرض إذا جهز جيشاً أو افتقر إلى مال» (رواه أحمد في مسنده). والقرض هنا هو القرض الحسن، الذي لا يشترط فيه نفع يعود على الدائن مقابل الأجل.

ثالثاً: تطور الإيرادات العامة في المملكة العربية السعودية :

حققت الإيرادات العامة في المملكة العربية السعودية نموا متواصلا ابتداء من العام المالي ١٣٨٩/١٣٩٠. ومن الواضح أن السبب الرئيسي في التغيرات التي طرأت على إيرادات الموازنة العامة السعودية هو تأثير ايرادات البترول والزيادة التي تحققت نتيجة لذلك [1]. ويوضح الجدول التالي إنتاج خام النفط بالمليون برميل يوميا خلال الفترة من (١٣٩٠/١٣٩١-١٤٣٣-١٤٣٤) (١٩٧٠- ٢٠١٣) .

جدول رقم (٥) إنتاج النفط في المملكة العربية السعودية بالمليون برميل يوميا

(١٣٩٠/١٣٩١-١٤٣٣/١٤٣٤) (١٩٧٠-٢٠١٣)

السنة	حجم الإنتاج
١٣٩٠/١٣٩١	٣,٥
١٣٩٤/١٣٩٥	٨,٥
١٣٩٩/١٤٠٠	٩,٥
١٤٠٤/١٤٠٥	٤,١
١٤٠٩/١٤١٠	٥,١
١٤١٤/١٤١٥	٨,٠٠
١٤١٩/١٤٢٠	٧,٦
١٤٢٤/١٤٢٥	٨,٩
١٤٣٠/١٤٣١	٨,٢
١٤٣١/١٤٣٢	٨,٢
١٤٣٢/١٤٣٣	٩,٣
١٤٣٣/١٤٣٤	٩,٨
١٤٣٤/١٤٣٥	٩,٦

المصدر: التقرير السنوي لمؤسسة النقد العربي السعودي، أعوام مختلفة

١- في عام ١٩٣٣، منحت حكومة المملكة العربية السعودية لشركة النفط الأمريكية، استاندرد أويل أوف كاليفورنيا (والمعروفة حاليا باسم شركة أرامكوا)، امتياز للتنقيب عن النفط في المنطقة الشرقية. وعام ١٩٣٨، تمكنت هذه استاندرد أويل أوف كاليفورنيا من اكتشاف النفط واستخراجه بكميات تجارية، ومنذ ذلك التاريخ أصبحت المملكة دولة مصدرة للنفط، واصبح النفط أهم مصادر الإيرادات فيها. وتزايدت معدلات إنتاج النفط بوتيرة متتالية، كما يلي: حيث بلغ الإنتاج السنوي من النفط في المملكة نصف مليون برميل في عام١٩٣٨، ليصل إلى ٤ مليون برميل في عام ١٩٣٩، وإلى ٥ مليون برميل عام ١٩٤٠، ثم انخفض بسبب الحرب العالمية الثانية ليصل إلى ٤,٣ مليون سنويا برميل عام ١٩٤٢، وإلى ٤,٨ مليون برميل عام ١٩٤٣، وعاود الارتفاع ليصل إلى ٧,٨ مليون برميل في عام١٩٤٤، وإلى ٢١,٣ مليون برميل عام ١٩٤٥.

ويبين الجدول التالي تطور الإيرادات العامة الفعلية في المملكة العربية السعودية خلال الفترة من (١٣٨٩/١٣٩٠ – ١٤٣٣ /١٤٣٤) (١٩٧٠- ٢٠١٣).

جدول رقم (٦)

إيرادات المملكة العربية السعودية الفعلية بالمليار ريال

(١٣٩٠/١٣٩١ – ١٤٣٣ /١٤٣٤) (١٩٧٠-٢٠١٣)

السنة	إجمالي الإيرادات	السنة	إجمالي الإيرادات
1390/1391	7.9	1423/1424	293
1394/1395	100.1	1424/1425	392.3
1399/1400	211.2	1425/1426	564.3
1400/1401	348.1	1428/1429	1011
1404/1405	171.5	1429/1430	509
1405/1406	133.6	1430/1431	741
1409/1410	114.6	1431/1432	1117
1417/1418	205.5	1432/1433	1247
1419/1420	147.5	1433/1434	1156

المصدر : وزارة الاقتصاد والتخطيط السعودية، « منجزات خطط التنمية : حقائق وأرقام »، الإصدار الحادي والثلاثون، (١٣٩٠-١٤٣٥)، ص ٤٩-٥١.

تشير بيانات الجدول السابق، إلى تنامي الإيرادات الفعلية في المملكة العربية السعودية خلال سنوات خطة التنمية الاقتصادية الأولي (١٣٩١/١٣٩٢-١٣٩٤/١٣٩٥) وخطة التنمية الاقتصادية الثانية (١٣٩٥/١٣٩٦- ١٣٩٩/١٤٠٠) ، بفعل زيادة الإيرادات الناشئة عن ارتفاع أسعار النفط في الأسواق العالمية وزيادة الإنتاج من النفط الخام . فقد ارتقت الإيرادات الفعلية من ٧,٩ مليار ريال عام ١٣٩١/٩٠ إلى ١٠٠,١ مليار ريال عام ١٣٩٥/٩٤، وإلى ٢١١,٢ مليار ريال عام ١٤٠٠/٩٩. وبلغ معدل النمو السنوي في المتوسط خلال سنوات الخطة الاقتصادية الأولي نحو ٧٧,٦٪، ونحو ١٦,١٪ خلال سنوات خطة التنمية الثانية.

وخلال سنوات خطة التنمية الثالثة، انخفض معدل النمو السنوي للإيرادات ليصل إلى نحو ٤,١ ٪ ، فقد اخفض إجمالي الإيرادات العامة من ٣٤٨,١ عام ١٤٠٠/١٤٠١

إلى ١٧١,٥ مليار ريال عام ١٤٠٥/١٤٠٤، وواصل الانخفاض في حجم الإيرادات العامة مسيرته خلال سنوات خطة التنمية الرابعة ، حيث بلغت نحو ١٣٣,٦ مليار ريال عام ١٤٠٦/٠٥ ثم انخفض إلى ١١٤,٦ مليار ريال عام ١٤١٠/٠٩، وكان معدل الانخفاض السنوي في المتوسط ٧,٧ ٪ خلال سنوات الخطة الرابعة، ويعزي ذلك بطبيعة الحال إلى تراجع الإيرادات النفطية.

وخلال خطة التنمية الخامسة ارتفعت الإيرادات العامة السعودية بمعدل سنوي متوسط قدره ٢,٤٪، ثم واصلت الارتفاع خلال خطة التنمية السادسة بمعدل سنوي في المتوسط ٢,٧٪. وتحت تأثير ارتفاع أسعار النفط ، سجلت الإيرادات العامة الفعلية في المملكة العربية السعودية نحو ٢٠٥,٥ مليار ريال، وانخفضت إلى ١٤٧,٥ مليار ريال عام ١٤٢٠/١٩، ثم عاودت الارتفاع لتصل ٢٢٨,٢ مليار ريال عام ١٤٢١/٢٠، ونحو ٢٩٣ مليار ريال عام ١٤٢٤/٢٣، ونحو ٣٩٣,٣ مليار ريال عام ١٢٤٥/٢٤، لتصل إلى ٥٦٤,٣ مليار ريال ١٤٢٦/٢٥، وتتجاوز حاجز الألف مليار ريال ١٤٢٩/٢٨، ثم تراجعت تحت تأثير تداعيات الأزمة المالية العالمية لتصل إلى ٥٠٩ مليار ريال و ٧٤١ مليار ريال خلال العام ١٤٣٠/١٤٢٩، والعام ١٤٣١/١٤٣٠ على التوالي. ومع تعافي الاقتصاد العالمي من تداعيات الأزمة المالية العالمية، وارتفاع أسعار النفط، وزيادة الإنتاج من النفط الخام ليلامس عتبة العشرة مليون برميل يوميا، عادت الإيرادات العامة لتجاوز حاجز الألف مليار ريال سنويا، خلال الفترة من (١٤٣٢/١٤٣١-١٤٣٤/١٤٣٣)، لتحقق الموازنة العامة فائضا ملموسا، حيث بلغت الإيرادات النفطية بالمليار ريال نحو ١١١٧ و ١٢٤٧ و ١١٥٦ خلال الأعوام الثلاث السابقة على التوالي.

لكن، خلال النصف الثاني من العام المالي ١٤٣٥/١٤٣٤ (٢٠١٤)، تعرضت سوق النفط العالمي لهزة عنيفة هوت بسعر البرميل من مزيج برنت إلى نحو ٥٠٪، ليسجل نحو دولار للبرميل[1]. وعلى خلفية هذا المشهد، صدرت الموازنة العامة السعودية للعام المالي ١٤٣٦/١٤٣٥ (٢٠١٥)، أكثر تأثرا بتراجع الإيرادات النفطية، على نحو ما يبين الجدول التالي:

١- بحسب إحصاءات أوبك، بلغ دخل المملكة العربية السعودية من النفط خلال عام ٢٠١٥ ، نحو ١٥٨ مليار دولار وهو نصف دخلها عام ٢٠١٣. تقرير منظمة الدول المصدرة للبترول (أوبك) للعام ٢٠١٥.

جدول رقم (٧)

موازنة العام المالي١٤٣٦/١٤٣٥ (٢٠١٥) مقارنة بالحسابات الختامية للعام ١٤٣٥/١٤٣٤ (٢٠١٤) بالمليار ريال

عنصر المقارنة	نهائي العام المالي ١٤٣٥/١٤٣٤ (٢٠١٤)	موازنة العام ١٤٣٦/١٤٣٥ (٢٠١٥)	الفرق	%
الإيرادات	1044.4	715	(-) ٣٢٩,٤	31.5 (-)
النفقات	1.110	860	250 (-)	22.5 (-)
العجز	65.5	145	79.5 +	121.3 (+)
العجز% من الناتج المحلي الإجمالي	2.3	5.1	3.2 +	139.1 (+)

المصدر:المؤلف استنادا إلى بيانات مؤسسة النقد العربي السعودي، في تقريرها السنوي رقم ٥١ لعام ٢٠١٥، ص١١٤.

يوضح الجدول السابق، عناصر الموازنة العامة للعام المالي ٢٠١٥ (تقديري)، مقارنة بالموازنة العامة للعام المالي ٢٠١٤ (فعلي)، ومنه يتضح الآتي :

انخفضت الإيرادات العامة في موازنة ٢٠١٥، بمقدار ٣٢٩,٤ مليار ريال، عن موازنة عام ٢٠١٤، وبنحو٣١,٥ ٪.

انخفضت المصروفات العامة في موازنة ٢٠١٥ عن موازنة عام ٢٠١٤ بنحو ٢٥٠ مليار ريال، وبنحو٢٢,٥ ٪.

ارتفع العجز في الموازنة العامة للعام المالي ٢٠١٥ ، مقارنة بالحسابات الختامية للعام المالي ٢٠١٤ ، بنحو ٧٩,٥ مليار ريال ، وبمعدل نمو سنوي قدره ١٢١,٣ ٪.

حقق عجز الموازنة العامة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، نموا سنويا قدره ١٣٩,١ ٪.

عناصر الإيرادات العامة في الموازنة السعودية :

تنقسم الإيرادات العامة السعودية إلى قسمين رئيسيين هما، الإيرادات من النفط، والإيرادات الأخرى. وتتكون إيرادات النفط من عدة مصادر هي ريع البترول والضرائب على شركات البترول، وهي تشكل الرافد الرئيسي للإيرادات الحكومية. وتتكون الإيرادات الأخرى من عدة مصادر، أهمها الضرائب على أرباح حصة الشريك الأجنبي في المؤسسات غير النفطية كالبنوك وشركات التأمين. يلي ذلك الإيرادات التجارية، ومن أمثلتها الإيرادات من قطاع البريد والاتصالات وما تبيعه الدولة من أملاكها المنقولة وغير المنقولة، بالإضافة إلى الأرباح المحققة من الاستثمارات الحكومية مثل تلك التي تتحقق من حصة الحكومة في شركة سابك. يضاف إلى ذلك الإيرادات الإدارية، وهي تلك التي تتحقق من رسوم الخدمات العامة ورسوم البلديات وعوائد الرخص ... الخ. (أنظر الجدول رقم (٨) ، إيرادات المملكة العربية السعودية الفعلية خلال الفترة من ٩٩/١٤٠٠ ـ ١٤٠٦/٠٥ (١٩٧٩ـ ١٩٨٥) والشكل رقم (٤).

جدول رقم (٨)

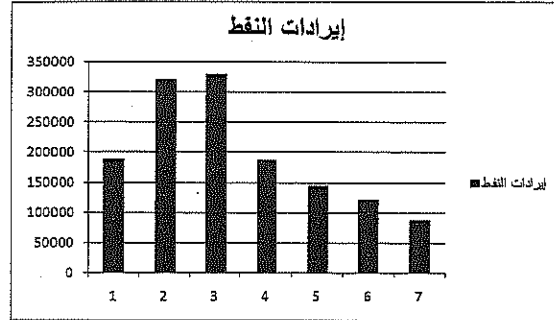
إيرادات المملكة العربية السعودية الفعلية (١٤٠٠/٩٩ـ ١٤٠٦/٠٥) (القيم بالمليون ريال)

السنة المالية	إيرادات النفط	الإيرادات الأخرى	إجمالي الإيرادات	الأهمية النسبية للإيرادات النفطية (%)
99/1400	189295	20901	211196	89,6
1400/1401	319305	28814	384119	83
01/1402	328594	39412	386006	85
02/1403	186006	60176	246182	75,5
03/1404	145123	61296	206419	70,3
04/1405	121348	50161	171509	70,7
05/1406	87675	43823	131498	66,6

المصدر : التقرير السنوي لمؤسسة النقد العربي السعودي سنوات مختلفة.

شكل رقم (٤)

إيرادات المملكة العربية السعودية الفعلية (١٤٠٠/٩٩ـ ١٤٠٦/٠٥)



ويشير هيكل الإيرادات العامة في المملكة العربية إلى ارتباط الأهمية النسبية للإيرادات النفطية بحركة أسعار النفط في الأسواق العالمية، كما يبين الجدول التالي:

جدول رقم (٩)

تطور هيكل الإيرادات العامة السعودية (سنوات مختارة)

السنوات	الإيرادات النفطية	الإيرادات الأخرى	إجمالي الإيرادات	الأهمية النسبية للإيرادات النفطية (%)
1416/1417	36,310	11,509	47,820	76
1417/1418	47,720	12,154	54,873	77,8
1418/1419	21,361	16,451	37,813	56,5
1419/1420	27,890	11,484	39,374	70,8
1420/1421	57,256	11,653	68,909	83,1
1421/1422	49,109	11,814	60,924	80,6
1422/1423	44,352	12,523	56,876	78
1423/1424	61,682	16,555	78,238	78,8
1424/1425	88,117	16,633	104،751	84,1
1425/1426	134,724	15,967	150,690	89,4
1426/1427	152,500	16,800	169,300	90,1
1433/1434	11,44818	102,850	1247398	91,8
1434/1435	913346	131020	1044366	87,5

المصدر: التقرير السنوي لمؤسسة النقد العربي السعودي، سنوات مختلفة

يتضح من الجدول السابق الارتباط الوثيق بين الأهمية النسبية لإيرادات النفط في موازنة المملكة وتطورات أسعار النفط العالمية، ففي حين تراجعت أسعار النفط عام ١٤١٨/ ١٤١٩، مقارنة بالعام السابق عليه، تراجعت مساهمة الإيرادات النفطية كنسبة من إجمالي الإيرادات العامة، وعندما ارتفعت أسعار النفط عام ١٤٢٧/١٤٢٦، زادت الإيرادات النفطية وارتفعت مساهمتها كنسبة من إجمالي الإيرادات العامة لتتجاوز حاجز التسعين بالمائة. كما أن انخفاض أسعار النفط عام ١٤٣٥/١٤٣٤ مقارنة بالعام ١٤٣٤/١٤٣٣، أدي إلى تراجع الأهمية النسبية للإيرادات النفطية من ٩١،٨ إلى ٨٧,٥. وهو ما يؤثر على خطط وبرامج الإنماء الاقتصادي والاجتماعي خاصة في الأجل الطويل.

وعلى الرغم من جهود تنويع مصادر الإيرادات العامة، فمازالت مساهمة الإيرادات العامة غير النفطية في الموازنة العامة، دون المستوي المأمول. ويوضح الجدول (رقم ١٠) مساهمة الإيرادات النفطية في تمويل الموازنة العامة السعودية مقارنة بدول مجلس التعاون الخليجي للعام المالي ٢٠١٣:

جدول (١٠)

مساهمة الإيرادات النفطية في تمويل الموازنات العامة

لدول مجلس التعاون الخليجي عام ٢٠١٣(٪)

	السعودية	الكويت	دولة الإمارات	البحرين	عمان	قطر
الإيرادات النفطية	93.3	92.1	58,7	88.3	75.0	57.0
الإيرادات غير النفطية	6.7	7.9	41.3	11.7	25.0	43.0

المصدر: صندوق النقد الدولي والبنوك المركزية لدول مجلس التعاون الخليجي.

من الجدول السابق، يتضح أن حصة الإيرادات غير النفطية في تمويل الموازنة العامة السعودية ، لم تتجاوز حاجز السبعة بالمائة، في حين بلغت هذه النسبة ٤٣ ٪ و ٤١,٣٪ و٢٥ ٪ في كل من قطر والإمارات العربية المتحدة وسلطنة عمان، على التوالي.

وهكذا، تبدوا الحاجة ملحة لتنويع مصادر الإيرادات في الاقتصاد السعودي، وهو ما تسعي إليه الأهداف الإستراتيجية لرؤية المملكة ٢٠٣٠.

أسئلة الفصل الثامن

السؤال الأول :

قارن بين كل مما يلي :

١- الضريبة الرسم.

٢- الثمن العام ومقابل التحسين .

السؤال الثاني :

أذكر بدون شرح :

١- طرق إصدار القرض العام .

٢- أهم مصادر الإيرادات في النظام المالي الإسلامي.

السؤال الثالث :

أكتب مذكرات مختصرة فيما يلي :

١- الاصدار النقدي.

٢- عناصر الإيرادات العامة في الموازنة السعودية مع توضيح الأهمية النسبية لكل منها.

السؤال الربع :

حدد مدي صحة أو خطأ هذه العبارة وأذكر السبب .

" الضريبة مبلغ نقدي تحصل عليه الدولة من الأفراد الذين يستفيدون فائدة خاصة من الخدمات ذات النفع العام " .

الفصل التاسع

نظرية الضريبة

الأهداف التعليمية

يهدف هذا الفصل إلى تعريف الطالب بنظرية الضريبة، وبنهاية هذا الفصل يكون الطالب قادرا على أن :

- **يعرف الضريبة ويشرح عناصرها.**
- **التعرف على المبادئ التي تحكم فرض الضريبة.**
- **يشرح المقصود بوعاء الضريبة وسعر الضريبة .**
- **يستعرض أنواع الضرائب .**
- **يقارن بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة ويوضح مزايا وعيوب كل منها.**

الفصل التاسع
نظرية الضريبة

تجاوزت الضريبة في الفكر المالي الحديث وظيفة التمويل، إلى تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية، تختلف باختلاف طبيعة النظام الاقتصادي السائد، وباختلاف مرحلة النمو التي يمر بها الدولة .

فقد تهدف الضريبة إلى تحقيق أغراض اقتصادية كتحقيق الاستقرار وإعادة التوازن الاقتصادي عن طريق خفض الضرائب أثناء فتره الانكماش وذلك لزيادة الإنفاق الخاص، أو عن طريق زيادة الضرائب فترة التضخم، لامتصاص جزء من القوة الشرائية لدى الأفراد. وقد تستخدم الضريبة لتشجيع استثمارات معينة والحد من أنواع أخري من الاستثمارات، كما أن ضرائب الإنتاج قد تستخدم من أجل الحد من إنتاج واستهلاك سلعة معينة. كما تستخدم الدولة الضرائب على الواردات (الرسوم الجمركية) من أجل إعادة التوازن إلى ميزان المدفوعات أو من أجل تشجيع الصناعات الوطنية الناشئة، كذلك تهدف الضريبة إلى تشجيع المدخرات من خلال إعفاء الادخار من الخضوع للضريبة.

كذلك قد تهدف الضريبة إلى تحقيق أغراض اجتماعية، مثل إعادة توزيع الدخل والثروة بحيث يتحمل أصحاب الدخول الكبيرة العبء الأكبر للضريبة، وقد يأخذ إعادة التوزيع أشكالا أخري، مثل التوفير المجاني لخدمات التعليم والرعاية الصحية، أو التوزيعات النقدية للمستحقين، وهنا فإن عملية إعادة التوزيع تتم عن طريق استخدام حصيلة الضريبة في توفير هذه الخدمات، أو تمويل التوزيعات النقدية.

ونتناول في هذا الفصل بعض جوانب التنظيم الفني للضريبة ، وذلك من خلال النقاط التالية:

- **المبادئ التي تحكم فر ض الضريبة .**
- **وعاء الضريبة .**
- **سعر الضريبة.**

أولا : المبادئ التي تحكم فرض الضريبة :

يثير فرض الضريبة مشكلة التعارض بين مصالح الدولة من ناحية، والممول من ناحية أخري، ففي حين تري الدولة أن لها مصلحة في اقتضاء مبالغ مالية من دخل الممول أو ثروته للإنفاق منها على أهدافها العامة، يري الممول أن من حقه التمتع بدخله وثروته دون اقتطاع، ومن هنا تبدوا أهمية المبادئ الأساسية للضريبة، للتوفيق بين هذه المصالح المتعارضة.

ولقد استقر الفقه المالي منذ آدم سميث على ضرورة أن تراعي الإدارة الضريبية في تصرفاتها إزاء الممول بعض المبادئ، ضمانا لتوازن العلاقة بينهما. وقد لاقت هذه المبادئ اهتماما من قبل الفقه المالي والضريبي على مدي القرون الماضية، كما خضعت لتطور كبير في تحديد مضمونها . ومن أهم هذه المبادئ، مبدأ العدالة، مبدأ الملائمة في الدفع ، مبدأ اليقين، ومبدأ الاقتصاد في نفقات الجباية .

١- مبدأ العدالة:

يعني هذا المبدأ، أن يسهم كل مواطن في الأعباء العامة تبعا لمقدرته المالية، ويقتضى أن تكون الضريبة عامة، أي تفرض على جميع الأشخاص وعلى كافة الأموال بلا استثناء. إلا أن عمومية الضريبة لا يمنع من تقرير إعفاءات ضريبية، لاعتبارات اقتصادية أو اجتماعية، وبمعنى أخر يعني هذا المبدأ، أن يتحمل الممولين ذو القدرات المالية المتماثلة أعباء ضريبية متماثلة، وعندما تختلف القدرات المالية للممولين، فان العدل يتطلب معاملة ضريبية غير متماثلة، إذ يتحمل أصحاب القدرات المالية الأعلى أعباء ضريبية أكثر .

٢- مبدأ الملائمة في الدفع:

ويقصد به تنظيم أحكام الضريبة على نحو يتلاءم مع أحوال الممولين و نفسيتهم، سواء من حيث اختيار وعائها وأسلوب تجديده، أو من النواحي المرتبطة بكيفية ومواعيد وإجراءات الجباية. وتطبيقاً لقاعدة الملائمة يجب أن يكون ميعاد تحصيل ضريبة الدخل هو الوقت الذي يحصل فيه الممول على دخله، وتكون واقعة الشراء هي الوقت المناسب لتحصيل الضريبة على الاستهلاك .

٣- مبدأ اليقين :

يعنى هذا المبدأ ، حق الممول في أن يعرف مقدما القواعد والأحكام التي سوف تطبق عليه، حتى يحدد الممول موقفه المالي بدقة، ويعرف حدود التزامه الضريبي على وجه اليقين. ويتطلب ذلك، أن تكون الضريبة محددة على سبيل اليقين دون غموض أو تحكم، وذلك بأن يكون دفعها وطريقة تحصيلها وكل ما يتصل بها من إجراءات مقرر

بوضوح، وألا يكون التشريع الضريبي محل اجتهاد أو تأويل، بل يكون واضحا جليا وألا تتعارض أحكامه. ولتفعيل قاعدة اليقين ، يلزم مراعاة ما يلي:

الالتزام بمبدأ قانونية الضريبة.

استقرار نظام الضريبة وثباته.

انبثاق القوانين الضريبية عن سياسات ضريبية متكاملة ومتوازنة .

٤- مبدأ الاقتصاد في نفقات الجباية :

مؤدي هذا المبدأ، أن تحقق الضريبة أكبر حصيلة ممكنة بأقل قدر ممكن من نفقات الجباية. فالغرض الأساسي من تحصيل الضريبة هو تغطية النفقات العامة ، وهذا يتطلب أن تكون تكاليف تحصيل الضريبة من أجور موظفين وخلافه منخفضة إلى حد كبير، حتى يكون هناك فرق بين الضريبة وتكلفة تحصيلها ، فإذا استهلكت نفقات التحصيل جزء كبير من الحصيلة الضريبية صارت الضريبة بلا جدوى.

على أننا يجب أن ننظر إلى تكاليف التحصيل نظرة أوسع بحيث لا تقتصر على ما تتحمله الإدارة الضريبية، ولكنها تمتد لتشمل ما يتحمله الممولون أو الوسطاء (الوحدات والمنشات التي تقتطع الضريبة من العاملين لديها والمتعاملين معها) من نفقات اقتطاع الضريبة وتوريدها، من إعداد مستندات وتقديم إقرارات وإمساك سجلات ودفاتر محاسبية ... الخ. ويعد مؤشر «سهولة دفع الضرائب» من محددات تنافسية بيئة أداء الأعمال في الدولة [1].

ولتفعيل قاعدة الاقتصاد في نفقات الجباية، يجب مراعاة بعض الشروط، لعل من أهما ما يلي :

- عدم المغالاة في سعر الضريبة ، بشكل يدفع إلى التهرب أوالمماطلة في الدفع واللجوء إلى الأساليب والحيل القانونية للتهرب من الضريبة .
- حذف الضرائب ضئيلة القيمة التي تثقل كاهل الممول، وتتكلف الدولة فيها نفقات قد تزيد أو تقل قليلا، عن المبالغ التي تحصلها الدولة عن هذه الضرائب البسيطة.

ثانياً : وعاء الضريبة : Tax Base

وعاء الضريبة هو المادة الخاضعة للضريبة. ولكل ضريبة وعاء معين يتمثل في المادة التي تخضع لها، أو المحل الذي تفرض عليه. وقد يكون هذا الوعاء شخصا أو مالا، وهذا ما يثير تقسيم الضرائب إلى ضرائب على الأشخاص وضرائب على الأموال.

١- وهو مؤشر يقيس كفاءة الإدارة الضريبية من خلال ثلاثة مؤشرات فرعية هي : مؤشر عدد مدفوعات الضرائب السنوي، مؤشر عدد مرات الوقت المستغرق في التعامل مع السلطات الضريبية، مؤشر إجمالي الضرائب والاشتراكات الإلزامية السنوية المستحقة الدفع كنسبة مئوية من إجمالي الأرباح التجارية.(الدمرداش : ٢٠١٤)

وقد يأخذ النظام الضريبي بفكرة الضريبة الواحدة فيختار وعاء واحد ويفرض عليه الضريبة (كما هو الحال عند الفيزيوقراط قديما)، وقد يفرض عدة ضرائب على مجموعة متعددة من الأوعية.

وبصد تحديد وعاء الضريبة، يثور التساؤل: هل تفرض الضريبة على الوعاء (المال) مباشرة، أم على المظاهر الدالة على وجوده ؟ وبعبارة أخري، هل تفرض الضريبة على الوعاء بطريقة مباشر أم بطريقة غير مباشرة ؟

تقسيمات الضريبة وأنواعها :

يمكن تقسيم الضرائب بحسب وعائها أو على أساس طريقة الاقتطاع الضريبي، كما يلي :

أولاً : وفقا للوعاء الخاضع للضريبة، تنقسم الضرائب إلى : ضرائب على الأفراد، ضرائب على الأموال.

ثانياً : وفقا لطريقة الحصول على الوعاء ، تنقسم الضرائب إلى : ضرائب مباشرة، ضرائب غير مباشرة.

و فيما يلي نتناول هذه التقسيمات بشيء من التفصيل:

أ- تقسيم الضرائب وفقاً للوعاء الخاضع للضريبة :

١- ضرائب الأشخاص :

الضرائب على الأشخاص هي تلك الضرائب التي تفرض على الشخص بحكم وجوده في إقليم الدولة بصرف النظر عن مدى امتلاكه للثروة، أي تستمد من واقعة وجود الشخص مناسبة لفرض الضريبة، وتعرف باسم ضرائب الفردة أو الرؤوس.

وطبقت هذه الضريبة في المجتمعات القديمة، وآخذت صورتين، ضريبة الفردة البسيطة، حيث يدفع الفرد نفس القدر من المال بغض النظر عن دخله أو استهلاكه أو ثروته أو ظروفه الشخصية، وضرائب الفردة المتدرجة، وهى أن يقسم المجتمع إلى طبقات، ويدفع أفراد كل طبقة ضرائب متساوية، تختلف عما يفرض على الطبقات الأخرى .

ولم تعد ضرائب الفردة أو الرؤوس محل تقدير في الفكر المالي الحديث، بعد ما أضحت الأموال هي الوعاء المقبول لفرض الضريبة. هكذا، فإن النظام الضريبي، وبصدد تحديد الوعاء الضريبي، عليه أن يختار مابين نظام الضريبة الوحيدة، أو نظام الضرائب المتعددة، نظام الضرائب المباشرة أم الضرائب غير المباشرة.

٢- ضرائب الأموال :

وهي الضرائب التي يكون وعاؤها المال، فالأموال هي وعاء الضرائب في العصر الحديث. ومن ثم فالضريبة تفرض على ما يملكه الشخص من رأس مال، سواء كان عقارات أراضى أو مباني آو أدوات إنتاج أو قيم منقولة ، أو ما يحصل عليه من دخل، سواء تمثل في ريع أو فائدة أو أجر أو ربح . والدخل بصفة عامة ، هو ما يحصل عليه الفرد بصفة دورية على نحو مستمر من مصدر معين ، قد يتمثل في ملكيته لوسائل الإنتاج أو في عمله أو فيهما معا .

وقد تقلب الفكر المالي في الأخذ بالدخل أو الثروة ورأس المال كوعاء للضريبة، وإن تزايدت في الآونة الأخيرة أهمية الدخل كأساس لفرض الضريبة ، واستقر الوضع إلى أن أصبح الدخل يشكل كقاعدة عامة أساس فرض الضريبة والثروة استثناء .

وبات السؤال المطروح : هل الأفضل نظام الضريبة الواحدة أم نظام الضرائب المتعددة؟

٣ - الضرائب الواحدة والضرائب النوعية :

بعد أن أصبحت الأموال ، هي محل فرض الضرائب والدخل هو الأساس كوعاء للضريبة، ثار الخلاف عما إذا كانت الدولة ستعتمد على ضريبة وحيدة في الحصول على ما يلزمها من إيرادات أم على عدة ضرائب؟ هل تفرض ضريبة واحدة على مجموع الدخل، أو ضرائب نوعية على فروع الدخل المختلفة؟

ومن هنا فقد ميز الفكر المالي بين نوعين من الضرائب على الدخل، فقد تفرض ضريبة واحدة على جملة الدخل دون النظر إلى مصدره، وقد تفرض ضريبة مستقلة على كل فرع من فروع الدخل، وتتعدد الضرائب بتعدد مصادر الدخل وتختلف فئتها من مصدر لأخر، فيمكن فرض ضريبة على الدخل من الأجور، وضريبة على الدخل من المهن الحرة، وضريبة على الدخل من الأرباح الصناعية والتجارية، وضريبة على الدخل من الثروة العقارية وضريبة على الدخل من المهن غير الحرة ... ألخ.

مزايا وعيوب الضرائب الواحدة على الدخل :

تتسم الضريبة الواحدة على الدخل بعدة مزايا منها، أنها سهلة التحصيل عن الضرائب المتعددة، كما أنها الأكثر ملائمة للممول إذ يقدم إقراراً واحداً بدلاً من عدة إقرارات، وتحقق الكثير من الاقتصاد في نفقات الجباية، وتساعد الدولة على تحديد دقيق لحجم إيراداتها، وتتيح تحقيق مبدأ العدالة في توزيع العبء الضريبي، إذ تكون أمام الإدارة الضريبية صورة شاملة عن الظروف الاقتصادية والاجتماعية للممول.

إلا أن أهم عيوبها يتمثل في صعوبة تحقيق التوجيه للنشاط الاقتصادي والتمييز بين فروع الدخل طبقا للوضع الاقتصادي والاجتماعي لمصادر الدخول في المجتمع ، كما أن ضخامة عبؤها على الممول قد يدفعه إلى التهرب منها، فضلا عن صعوبة اختيار الوعاء الذي تفرض عليه الضريبة.

مزايا وعيوب الضرائب النوعية على الدخل :

- مزايا الضرائب النوعية :

يحقق نظام الضرائب النوعية العديد من المزايا، منها، أن تعدد أنواع الضرائب يساعد على محاربة ظاهرة التهرب من الضرائب، ذلك أن الذي يستطيع التهرب من ضريبة قد لا يستطيع التهرب من الأخرى، كما تعدد أنواع الضرائب يساعد على التمييز في المعاملة الضريبية بين فروع الدخل، وهذا من شأنه تفعيل دور الضريبة في توجيه النشاط الاقتصادي، وذلك من خلال خفض أو رفع سعر الضريبة على الدخل المتولد عن مصدر ما دون الأخر .

لكن، يعاب على نظام الضرائب النوعية، أن تعدد الضرائب قد يؤدى إلى خلق ازدواج ضريبي، وقد يزيد من نفقات الجباية، ويقلل فرص تحقيق العدالة، حيث لا يتيح النظر إلى كل دخل مستقل عن الأخر، صورة كاملة عن قدرة الممول.

ويشير الواقع العملي إلى صعوبة تطبيق نظام الضرائب الواحدة، بل أصبح تعدد الضرائب هو النظام السائد غي النظم الضريبية المختلفة.

ب- تقسيم الضرائب وفقاً لطريقة الحصول على الوعاء :

الوصول للأموال سواء كانت دخل أو ثروة أو رأسمال ، لفرض لضريبة عليها ، إما أن يكون بطريق مباشر، وذلك بمناسبة اكتساب أو وجود الدخل أو رأس المال تحت يد الممول، فتكون الضريبة مباشرة. أو بطريق غير مباشر، حيث تفرض الضريبة بمناسبة استعمال الدخل أو رأس المال في الإنتاج أو الاستهلاك أو التداول، أي أن تفرض الضريبة على المظاهر الدالة على وجود المال، فتكون الضريبة غير مباشرة.

ويعتبر تقسيم الضرائب إلى مباشرة وغير مباشرة من أقدم التقسيمات وأكثرها انتشارا في النظم الضريبية الحديثة، إلا أن البعض يأخذ على هذا التقسيم صعوبة تبني معيار دقيق للتمييز بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة. وفيما يلي نعرض لمعايير التمييز بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة، ثم نتناول أنواع الضرائب وفق هذا التقسيم.

(١) معايير التمييز بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة :

جرى الفقه المالي على استعراض معايير التمييز بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة، كما يلي :

- المعيار الإداري :

وبحسب هذا المعيار، يتم الحكم على الضريبة بأنها مباشرة أو غير مباشرة على أساس طريقة التحصيل وأسلوب الاتصال بين الممول وجهة الإدارة. فتكون الضريبة مباشرة إذا كانت تحصل عن طريق الجهة الإدارية، طبقا لجداول أو كشوف معدة سلفا، وتكون الضريبة غير مباشرة إذا كان فرضها وتحصيلها يتم بمناسبة حدوث واقعة معينة، كأن يتم بمناسبة استهلاك أو استيراد سلعة معينة. بحيث لا يحتاج الممول إلى الاتصال المباشرة بالإدارة الضريبية. لكن يعاب على هذا المعيار أنه غير حاسم في التمييز بين ما يعتبر ضريبة مباشرة وما يعد ضريبة غير مباشرة، فبحسب هذا التصور تعتبر ضريبة إيرادات القيم المنقولة التي تفرض على التوزيعات التي تتخذ صورة أرباح أو فوائد على الأسهم والسندات وغيرها، من قبيل الضرائب غير المباشرة، لكونها لا تحصل بطريق الجداول أو الكشوف الرسمية، في حين أن المستقر عليه فقها وتطبيقا أن ضريبة إيرادات القيم المنقولة ضريبة مباشرة.

- معيار الراجعية أو من يتحمل عبء الضريبة :

وبحسب هذا المعيار تعتبر الضريبة مباشرة إذا كان المكلف بها قانونا هو نفسه من يتحمل عبؤها بصفة نهائية، بحيث لا يمكنه التخلص منها أو نقل عبئها إلى شخص آخر، بينما تكون الضريبة غير مباشرة، إذا ما كان المكلف بها يستطيع نقل عبئها إلى شخص آخر، أي أن من يقوم بدفعها يقتصر دوره على مجرد تحصيلها وتوريدها إلى الجهة الإدارية. لكن يعاب على هذا المعيار عدم الدقة من عدة أوجه، ففي بعض الحالات يقوم الأفراد باستيراد السلعة لاستهلاكهم الشخصي ويدفعون عنها ضريبة، ومن ثم لا يستطيعون نقل عبء الضريبة إلى شخص آخر، فهل تعتبر ضريبة الواردات ضريبة مباشرة لكون دافعها هو من يتحمل عبئها بصفة نهائية ؟ ومن ناحية أخري، إذا تمكن التاجر من نقل عبء ضريبة الأرباح التجارية والصناعية (وهي ضريبة مباشرة)، إلى المستهلكين برفع أثمان السلع التي يبيعها لهم، فإن منطق معيار الراجعية ، أنها تعد ضريبة غير مباشرة، وهو ما يعني اعتبار الضريبة مباشرة حينا وغير مباشرة في أحايين أخري.

- معيار الثبات والاستقرار أو عرضية المادة الخاضعة للضريبة :

يركن هذا المعيار إلى مدي ثبات واستقرار المادة الخاضعة للضريبة. وعلى ذلك تكون الضريبة مباشرة إذا تم فرضها على وعاء ثابت ومستقر كالدخول والثروات، وتكون الضرائب غير مباشرة، إذا فرضت على وقائع أو تصرفات عارضة كعمليات استيراد السلع وتصديرها، وعمليات التداول أو نقل الملكية. وحتى هذا المعيار لم يسلم من النقد أحيانا، خاصة عندما يثور الخلاف بشأن طبيعة الوعاء ومدي تمتعه بالثبات والاستقرار أو كونه يتسم بالعرضية.

ولهذا، ربما يكون ملائما الاستعانة بجوهر هذه المعايير المتقدمة للوصول إلى معيار "عملي" لتحديد ما يعد من الضرائب المباشرة وما يعد من الضرائب غير المباشرة. وقد انتهي بعض الفقه إلى أن المعيار العملي قد يصبح المعيار الذي يعتبر الضرائب على الدخل وعلى رأس المال ضرائب مباشرة ، والضرائب على الإنفاق أو الاستهلاك أو التداول ضرائب غير مباشرة [1].

وقد لاحظت الأستاذة أرسولا يكس (U Hicks) أن الضرائب المباشرة هي التي تفرض على محل ليست هي بشرط للحصول عليه، بينما الضريبة غير المباشرة هي التي تفرض على محل لا يمكن للممول أن يحصل عليه أو ينعم باستهلاكه إلا بعد الخضوع للضريبة، ولذلك تعتبر الضريبة على الاستهلاك ضريبة غير مباشرة، لأن دفع الثمن (متضمنا الضريبة)، يعد شرطا للحصول على السلعة، بينما الضرائب على الدخل والثروة ضريبة مباشرة، لأن الضريبة ليست شرطا للحصول على الدخل أو التمتع بملكية الثرة أو رأس المال.

وتظهر أهمية التمييز بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة، من وجهة النظر الاقتصادية، وبخاصة في ميدان الحسابات القومية، إذ تخصم قيمة الضرائب غير المباشرة وتضاف قيمة الإعانات من قيمة الناتج القومي الصافي، مقدرا بثمن السوق، للحصول على الدخل القومي الصافي مقدرا بنفقة عناصر الإنتاج.

مقارنة بين أهم مزايا وعيوب الضرائب المباشرة وغير المباشرة :

لم يقتصر الخلاف بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة على معايير التمييز بينها، بل امتد هذا الخلاف إلى درجة المفاضلة بين كلا النوعين من حيث المزايا والعيوب، على النحو التالي :

١-* (ناصر : ١٩٨٧)

مزايا وعيوب الضرائب المباشرة :

أ- مزايا الضرائب المباشرة :

١- تتميز الضرائب المباشرة بثبات حصيلتها، لأنها تفرض على مادة ثابتة نسبيا كالدخل والملكية، وثبات الحصيلة يعنى ضمان عدم اهتزازها إبان الأزمات الاقتصادية، وهو ما يجنب الدولة كثير من المشاكل إذا حدثت تقلبات اقتصادية .

٢- أن الضرائب المباشرة أكثر عدالة من الضرائب غير المباشرة، حيث يمكن من خلالها مراعاة المقدرة التكليفية للممول ومراعاة ظروفه الشخصية، من أعباء عائلية وتكاليف الحصول على الثروة ومصدرها وحجمها وذلك من خلال تقرير الإعفاءات أو التصاعد في أسعار الضريبة.

٣- تتميز بالوضوح، حيث يعرف الممول على وجه التحديد مقدار ما يدفعه من ضرائب ، فضلا على وجود علاقة بين الممول والإدارة الضريبية أي عدم وجود وسيط بينهما.

٤- عندما يدفع الممول الضريبة المباشرة يشعر بوطأتها، وهذا يجعله يتتبع ويسأل عن كيفية إنفاق الحصيلة الضريبية، وتدفع الممولين إلى الاهتمام بالمشاكل العامة ومراقبة الأداء الحكومي، وهو ما يرسخ قيم الشفافية والمساءلة ، والشعور بالواجب تجاه الوطن.

ب- عيوب الضرائب المباشرة :

١- من عيوب الضرائب المباشرة، أنها غير مرنة بالقدر الكافي، للاستفادة من فترات الانتعاش الاقتصادي، فرغم زيادة الدخل القومي في فترات الانتعاش لا تزيد حصيلة الضريبة المباشرة. ويلاحظ أن بعض أنواع الضرائب المباشرة يتأثر سلبا بالتغيرات الاقتصادية، كالضريبة على الأرباح التجارية والصناعية.

٢- يعيب الضرائب المباشرة قلة الحصيلة، الناتج عن ارتفاع نفقات جبايتها نسبيا، نظرا لأن تحصيلها يستوجب وجود جهاز إداري ضخم، بعكس الضرائب غير المباشرة. كما إن مراعاة اعتبارات العدالة من خلال منح إعفاءات شخصية وخصومات، سيجعل حصيلة الضرائب المباشرة ضئيلة نسبيا مقارنة بالضرائب غير المباشرة.

٣- الضرائب المباشرة تدفع عادة مرة واحدة في السنة، ويشعر بعبئها الممول، وقد يسعي إلى التهرب منها، بخلاف الضرائب غير المباشرة التي تدفع مع ثمن السلعة، ومن ثم فهي شرط للحصول على السلعة والاستمتاع بها، وعليه لا يسعى الممول إلى التهرب منها .

مزايا وعيوب الضرائب غير المباشرة :

أ. مزايا الضرائب غير المباشرة :

١ - تتميز الضرائب غير المباشرة بالمرونة والقدرة على الاستجابة للمتغيرات الاقتصادية، ففي فترات الانتعاش الاقتصادي، يزيد الإنتاج والاستهلاك وترتفع الأثمان ويزيد تداول الثروة، ومن ثمة تزيد الحصيلة .

٢- تتميز الضرائب غير المباشرة بسهولة التحصيل، وانخفاض نفقات الجباية، فالممول يدفعها مندمجة في ثمن السلعة أو الخدمة ومن ثم لا تحتاج إلى جهاز إداري كبير لتحصيلها ، لأنها تحصل عن طريق المنتجين والبائعين ومؤدى الخدمة ، كما إن دفعها مع الثمن يؤدى إلى عدم إحساس دافع الضريبة بعبئها .

٣- الضرائب غير المباشرة مورد مستمر للخزانة العامة على مدار العام، على عكس الضرائب المباشرة التي تأتى حصيلتها غالبا نهاية العام .

٤- الضرائب غير المباشرة أداة مهمة لتحقيق التوازن بين العرض والطلب، فعندما يزيد العرض عن الطلب تتجه الحكومة إلى تخفيض الضرائب غير المباشرة فيقل الثمن فيزداد الطلب، وعلى العكس عندما يزداد الطلب عن العرض تتجه الحكومة إلى رفع أسعار الضرائب غير المباشرة، فيرتفع ثمن السلع والخدمات فيقل الطلب ليتساوى مع العرض .

ب - عيوب الضرائب غير المباشرة :

١ – الضريبة غير المباشرة تؤدى إلى ارتفاع الأسعار، نظرا لإندماجها في الثمن، ومن ثم تؤدي إلى نقص الاستهلاك، وحدوث الانكماش .

٢- تقل حصيلة الضريبة غير المباشرة في أوقات الانكماش ، مقارنة بالضرائب المباشرة التي تتمتع بثبات نسبي في كل الظروف.

٣- الضرائب غير المباشرة لا تراعى ظروف الممول الشخصية ولا تراعي اعتبارات العدالة، فهي ضريبة يدفعها الفقير الغنى، ذوو الأعباء العائلية الصغيرة وأصحاب الأعباء العائلية الكبير، لا فرق بين هذا وذاك.

٤- الضرائب غير المباشرة تسبب مضايقات لأصحاب الأعمال، نظراً لما تتطلبه من إجراءات صارمة في تحصيلها وتوريدها ، وما تتطلبه مراقبتها من تدخلات في شئونهم ، وما يترتب عليها من قيود على حركة الإنتاج والتداول.

الخلاصة ، أن كلا من الضرائب المباشرة الضرائب غير المباشرة لها مزايا وعيوب ، لذلك تجمع كل النظم الضريبية في العالم بين هذين النوعين من الضرائب،

لأن كلا منهما يكمل الأخر كما هو واضح مما سبق ، وكما يزداد ذلك وضوحا مما يلي :

أنواع الضرائب :

أوضحنا أن النظام الضريبي للغالبية العظمي من الدول ينهض على أساس تنوع وتعدد أوعية الضريبة وأشكالها، وأنه يمكن رد كل أنواع الضرائب إلى ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة.

وبصفة عامة، فإن تحديد الوعاء وفرض الضريبة عليه، قد يكون إما بمناسبة اكتساب الدخل (الضريبة على الدخل)، أو بمناسبة ادخاره وتحوله إلى رأس مال (الضريبة على رأس المال)، أو بمناسبة إنفاقه (الضريبة على الإنفاق).

الضريبة على الدخل :

تحتل ضرائب الدخل في الأنظمة الضريبية الحديثة أهمية كبري، ولعل ذلك يرجع إلى ما تتمتع به ضرائب الدخل من قدرة على استيعاب كل أوجه النشاط الاقتصادي، بحيث يمكن فرضها على كافة الدخول ، كما أن الدخل يعبر عن المقدرة التكليفية الحقيقية للممول، ومن ثم فالضريبة على الدخل أقرب إلى تحقيق العدالة . يضاف إلى ذلك ما هو معروف بشأن فكرة تجدد الدخل واستمراره ، مما يجعل الدخل وعاء تطمئن إليه الدولة كمصدر دائم للإيراد العام.

وسوف نبين فيما يلي مفهوم الدخل، والطرائق المختلفة لفرض الضريبة عليه :

ماهية الدخل الضريبي :

تتعدد محاولات تعريف الدخل، فقد نجد تعريفا قانونيا وأخر اقتصاديا أو محاسبيا. وفي المجال المالي والضريبي، توجد نظريتان في تحديد معني الدخل الخاضع للضريبة، هما : «نظرية المنبع» ، و «نظرية زيادة القيمة الايجابية».

وبحسب **نظرية المنبع**، يعرف الدخل الضريبي بأنه القيمة النقدية أو القابلة للتقدير بالنقود، التي تتحقق بصفة دورية من مصدر يتمتع بدرجة معينة من الثبات والاستقرار النسبي، خلال فترة زمنية معينة.

وعليه، لكي يعتبر المال دخلا من الناحية الضريبية يجب أن تتوافر فيه الشروط التالية:

- أن يكون المال قيمة نقدية أو قابلا للتقويم بالنقود.
- أن يتحقق الدخل بصفة دورية ومنتظمة.
- أن يأتي الدخل من مصدر يتسم بالثبات والاستقرار.

وهكذا، يمكن تحديد مصادر الدخل الضريبي من العمل أو رأس المال أو من كلاهما معا. ومن أمثلة الضرائب على الدخل الناتج عن العمل: الضريبة على المرتبات والأجور وما في حكمهما، والضرائب على المهن الحرة والمهن غير الحرة. ومن أمثلة ضرائب الدخل الناجم عن رأس المال : الضريبة على ملكية العقارات، والدخل الناتج عن إيرادات القيم المنقولة كملكية الأسهم والسندات والأوراق المالية. ومن أمثلة ضرائب الدخل الناتج عن العمل ورأس المال معا، الضريبة على الأرباح الصناعية والتجارية .

لكن دوام مصدر الدخل وثباته، يستلزم صيانته وتجديده بصفة مستمرة، مما يفترض أن يكون هناك نفقات إهلاك واستغلال، وهو ما يعني أن تخصم تكاليف الصيانة والاستغلال من إجمالي الدخل، وتفرض الضريبة على الدخل الصافي. ويخرج عن مفهوم الدخل الضريبي بحسب نظرية المنبع ، ما يحصل عليه الفرد من أموال بصفة عرضية، كمن يقوم بالمضاربة في البورصة لمرة واحدة.

وبحسب **نظرية زيادة القيمة الايجابية**، يعرف الدخل الضريبي بأنه مقدار الزيادة الإيجابية التي تطرأ على ذمة الشخص الطبيعي أو المعنوي، خلال فترة زمنية معينة، سواء تم ذلك بصفة دورية منتظمة أو بصفة عرضية. ولاشك أن هذا الاتجاه مدفوع برغبة توسيع مفهوم الدخل الخاضع للضريبة ، بهدف فرض الضريبة على التصرفات العارضة التي لا تتمتع بصفة الدورية والاستمرار، ومن أنصار هذا الاتجاه E.Seligman ،H. Simone ، ويري البعض أن التوسع في مفهوم الدخل، يؤدي إلى الخلط بين فكرة الدخل وفكرة رأس المال، وهو ما يثير مشكلات فنية في التطبيق .

٢- الضريبة على رأس المال :

تخذ الضريبة على رأس المال من الثروة أو رأس المال وعاء لها. ومن وجهة نظر ضريبية يعرف رأس المال بأنه مجموع الأموال العقارية والمنقولة التي يملكها الشخص في لحظة معينة، سواء أكانت منتجة أم غير منتجة. ويمكن التفرقة بين ثلاثة أنواع من الضرائب على رأس المال، هي :

- الضريبة السنوية على رأس المال، وهي ضريبة تدفع سنويا وبصفة دورية، وعادة ما يكون سعرها بسيط بحيث يدفع من دخل رأس المال، دون حاجة إلى التصرف في جزء منه.
- الضريبة العرضية على رأس المال، ومن أمثلتها الضريبة الاستثنائية على رأس المال ، وتفرض بمناسبة حدوث ظرف استثنائي كالحروب، والضريبة على زيادة قيمة رأس المال سواء كانت منقولا أو عقارا.
- ضريبة الأيلولة، وتفرض على مجموع التركة، أو على حصة كل وارث على حده.

٣-الضريبة على الإنفاق :

تتخذ ضريبة الإنفاق من واقعة استعمال الدخل أو الثروة وعاء لها. وفي هذا النوع من الضرائب يخضع الممول للضريبة عند قيامه بإنفاق دخله في الإنتاج (الضرائب على الإنتاج) ، أو في الاستهلاك (الضرائب على الاستهلاك)، أو بالتصرف (الضرائب على التداول).

هذه الضرائب توصف بأنها ضرائب غير مباشرة، لأن دافعها لا يتحمل بعبئها النهائي. وإجمالا يمكن التفرقة بين عدة أنواع من تلك الضرائب، على النحو التالي:

- الضرائب على التداول :

وهذه الضرائب يتم فرضها بمناسبة إجراء أحد التصرفات القانونية كالبيع والإيجار، وتتخذ هذه الضريبة من واقعة التصرف في الأموال وعاء لها. ومن أمثلتها، ضرائب التمغة وضرائب التسجيل ، ويتم اقتضاء ضرائب الدمغة عن طريق لصق طوابع على المحررات المثبتة للتصرفات القانونية، أما ضرائب التسجيل ، فهي الضرائب المفروضة على انتقال ملكية العقارات، سواء كانت مباني أو أراضى ، والمركبات .

- الضرائب على الإنتاج والاستهلاك:

هذه الضرائب يتم فرضها بمناسبة استعمال أو إنفاق رأس المال في مجال إنتاج أو استهلاك السلع والخدمات ، ويمكن التمييز بين عدة أنواع من هذه الضرائب على النحو التالي:

- الضرائب النوعية على الاستهلاك: وتفرض على مجموعة معينة من السلع، وفي مرحلة واحدة من المراحل التي تمر بها السلعة، وهى في طريقها من المنتج إلى المستهلك، فقد تفرض في مرحلة الإنتاج ، وحينئذ تسمى ضرائب الإنتاج ، وقد تفرض في مرحلة بيع السلع من تاجر جملة إلى تاجر التجزئة أو في مرحلة البيع من تاجر التجزئة إلى المستهلك النهائي، وفى هذين الحالتين الأخيرتين تعرف برسوم الاستهلاك، أو ضرائب الاستهلاك.

- الضريبة العامة على الاستهلاك: وهى الضرائب التي تفرض على جميع السلع والخدمات داخل الدولة إلا ما استثنى بنص، وهى تسمى وتسمى بالضريبة العامة على الاستهلاك أو الإنتاج أو المبيعات أو رقم الأعمال .

وفيما يلي نعرض لأهم أساليب فرض الضريبة على سلع الاستهلاك :

- الضرائب على رقم الأعمال :

وهي ضريبة تفرض على جميع السلع وفى كافة مرات انتقالها بين مرحلتي الإنتاج والاستهلاك. فقد تفرض في مرحلة إنتاج المواد الأولية، وبيعها إلى المنتج، وفى مرحلة البيع من المنتج إلى تاجر الجملة، وفى مرحلة البيع من تاجر الجملة إلى تاجر التجزئة، وفى مرحلة البيع من تاجر التجزئة إلى المستهلك النهائي. ويكون فرض الضريبة على ثمن السلعة مضافا إليه ربح البائع ومقدار الضرائب التي دفعت في المرات السابقة، ومعنى ذلك أنها تفرض على السلعة عدة مرات، وهو ما يستتبع أن يكون سعرها منخفضاً ، حتى لا يكون وقعها سيء على المستهلك الذي يتحملها بشكل نهائي.

وهذه الضريبة وإن اتصفت بالبساطة ووفرة الحصيلة، إلا أنه يؤخذ عليها التمييز بين السلع الخاضعة لها، بحسب اختلاف مراحل إنتاجها، كما أنها تتيح للسلع المستوردة التي تدفع الضريبة مرة واحدة ، منافسة غير عادلة مع السلع المحلية التي تدفع الضريبة مرات عديدة، كما أنها تؤدي إلى ارتفاع الأثمان النهائية للسلع، مما يعني ارتفاع نفقات.

الضرائب على الإنتاج :

وهي ضرائب تفرض على أنواع معينة من السلع المنتجة أو المستهلكة محليا، وتسمي الضرائب الانتقائية، وهي تفرض في واحدة من مراحل إنتاج السلعة دون البيع بالجملة أو التجزئة. وفي كل الحالات يقوم المنتج بدفع الضريبة ثم يرفع ثمن السلعة بمقدارها حتى يتحملها المستهلك بشكل نهائي.

الضريبة على المشتريات :

وهي ضريبة غير مباشرة تفرض مرة واحدة عند بيع السلعة من تاجر الجملة إلى تاجر التجزئة، فيدفع الأول الضريبة، ثم ينقل عبئها بعد إضافتها إلى الثمن الذي يدفعه تاجر التجزئة، وهذا الأخير ينقلها بدوره إلى المستهلك ، الذي يتحمل عبئها النهائي.

الضريبة على المبيعات :

تعد الضريبة العامة على المبيعات من الضرائب غير المباشرة، وتفرض في مرحلة بيع السلعة إلى المستهلك، ويطلق عليها الضريبة العامة على تجارة التجزئة، أو الضريبة العامة على المبيعات .

ويلاحظ أن كلا من الضريبة على المشتريات (تفرض في مرحلة تجارة الجملة) والضريبة على المبيعات (تفرض في مرحلة تجارة التجزئة) تؤديان نفس النتيجة، حيث تفرض مرة واحدة عند بيع السلعة أو شرائها ، ويتحملها المستهلك بصفة نهائية.

وكلاهما تختلف عن الضريبة على رقم الأعمال بأن كلاها لا يتكرر، بل تدفع مرة واحدة في مرحلة واحدة، وهو ما يسمح بفرضها بسعر أعلى ، وبشكل انتقائي حيث يمكن إعفاء منها ما هو ضروري كالمواد الغذائية والخدمات الطبية.

الضريبة على القيمة المضافة : Value Added Tax (V A T)

الضريبة على القيمة المضافة، هي ضريبة غير مباشرة ، يتحمل المستهلك عبئها النهائي، وهي تفرض على السلع والخدمات، وتتخذ القيمة المضافة للمنتج أو الخدمة المقدمة وعاء لها. أي أن وعاء الضريبة هو القيمة المضافة للسلع في مراحلها المختلفة، من وقت أن تكون السلعة مادة أولية حتى وصولها إلى المستهلك النهائي، فتفرض على القيمة المضافة على السلع بعد إنتاجها، ثم القيمة المضافة على المنتج وهو في مرحلة وصوله إلى تاجر الجملة، وكذلك القيمة المضافة من تاجر الجملة إلى التجزئة، ثم القيمة المضافة من تاجر التجزئة حتى وصوله إلى المستهلك النهائي، أي أن الضريبة تفرض على قيمة الإضافات المتتابعة للسلع من مرحلة الإنتاج حتى مرحلة الاستهلاك .

وتتحدد القيمة المضافة عادة أما بجمع كافة المدفوعات التي أديت إلى عوامل الإنتاج في صورة أجور وإيجارات وفوائد وأرباح، أو بالفرق بين قيمة المبيعات في نهاية فترة معينة وبين قيمة المشتريات في بدايتها، وقد تحسب الضريبة على إجمالي المبيعات في نهاية فترة معينة، ثم يستنزل منها الضريبة التي سددت في المراحل السابقة.

وتعد الضريبة على القيمة المضافة من أهم الضرائب التي تسعي كثير من الدول إلى تطبيقها كما هو الحال في دول مجلس التعاون الخليجي، لما تتميز به من خصائص، لعل من أهمها أنها ضريبة عامة واحدة ، تشمل جميع الأنشطة والعمليات الإنتاجية والخدمية ما عدا المعفي منها بنص، وهو ما يتيح للدولة وضع قائمة بالسلع المطلوب استبعادها من هذه الضريبة.

- الضرائب الجمركية :

وهي الضرائب التي يتم فرضها عند عبور السلع والخدمات حدود الدولة خروجا أو دخولا، ويقصد بها الضرائب على الصادرات والواردات. وتختلف الأهداف التي تتغياها الدولة من وراء فرض الضريبة الجمركية من دولة إلى أخرى، حسب الفلسفة الاقتصادية التي تنتهجها الدولة وحسب درجة نموها ، فقد تفرض الضرائب الجمركية لتحقيق أهداف مالية، أو لتحقيق أهداف اقتصادية مثل ضرائب الواردات التي تفرض لحماية الصناعة الوطنية الناشئة.

ثالثاً : سعر الضريبة :

بعد تقدير وعاء الضريبة يطبق عليها سعر معين لتحديد مقدار الضريبة الذي يجب أن يدفعه الممول.

هكذا، يمكن تعريف سعر الضريبة بأنه مقدار ما يقتطع من الوعاء لصالح الضريبة، أي نسبة الضريبة التي ستقطع من المادة الخاضعة للضريبة لصالح الموازنة العامة. وقد يكون هذا السعر في صورة مبلغ نقدي محدد على كل وحدة أو كمية من وعاء الضريبة ويطلق عليه حينئذ السعر النوعي، وقد يكون في صورة نسبة مئوية ويطلق عليه في هذه الحالة السعر القيمي .

أ- السعر النوعي : هو تحديد مبلغ نقدي معين يفرض على كل وحدة أو كمية من الوعاء الخاضع للضريبة، وعادة تكون الضرائب النوعية في نطاق الضرائب على المبيعات والضرائب الجمركية ومن أمثلة الضرائب ذات السعر النوعي في مصر الضرائب على مبيعات السجائر والدخان والسكر والشاي والبنزين والزيوت والاسمنت، ولا شك أن الضرائب النوعية ابسط وأسهل في التطبيق من الضرائب القيمية.

ب- السعر القيمي : إذا اخذ سعر الضريبة نسبة مئوية فأنه يسمى سعر قيمى، والضرائب القيمية أكثر ملائمة لتحقيق العدالة، وهى تصلح كقاعدة عامة للتطبيق في مجال ضرائب الدخل ورأس المال، وتأخذ صورتين إما أن تكون نسبة ثابتة بصرف النظر عن قيمة الوعاء، وإما أن تكون النسبة غير ثابتة أي تزيد مع زيادة قيمة الوعاء، وتسمى في الحالة الأولى بالضريبة النسبية، وفى الحالة الثانية بالضريبة التصاعدية.

١- **الأسعار النسبية :** الأسعار النسبية هي التي تكون نسبة ثابتة من وعاء الضريبة مهما كانت قيمة هذا الوعاء .

٢- الأسعار التصاعدية : الأسعار التصاعدية هي التي تتغير نسبتها بتغير قيمة وعاء الضريبة، بحيث ترتفع النسبة كلما زادت قيمة الوعاء .

الأساليب الفنية للتصاعد الضريبة :

يمكن التمييز بين عدة صور لتحقيق التصاعد في سعر الضريبة ، كما يلي[1]:

الأسلوب الأول : التصاعد بالطبقات :

وبحسب هذا الأسلوب يتم تقسيم الوعاء إلى عدة طبقات ، حيث يتزايد سعر الضريبة بالانتقال من طبقة لآخري.

١- (عمر ، ص ١٥٣- ١٥٧) (مسجريف ، ٣٦١)

الأسلوب الثاني : التصاعد بالشرائح :

وبموجب هذه الطريقة يتم تحقيق التصاعد من خلال تقسيم الوعاء إلى عدة شرائح، وتخضع كل شريحة لسعر أكبر من الشريحة السابقة عليها. ومثال ذلك أن الشريحة الأولى من الدخل ولتكن ٥٠٠٠ جنيه تخضع لسعر ضريبة ١٠٪ أي تدفع ٥٠٠ جنيه. الشريحة الثانية أكثر من ٥٠٠٠ جنيه حتى ١٠٠٠٠ جنيه تخضع لسعر ١٥ ٪ أي سيدفع الممول وفقا لهذا ١٠٪ على الخمسة ألاف الأولى أي ٥٠٠ جنيه و١٥٪ على الخمسة ألاف الأخيرة أي سيدفع ٧٥٠ جنيه وسيكون إجمالي ما سيدفعه ١٢٥٠ جنيه ، و هكذا .

الأسلوب الثالث: التصاعد من خلال الخصم من قيمة الوعاء :

وفي هذا الأسلوب نكون بصدد سعر نسبي واحد لا يتغير بتغير قيمة الوعاء، لكن هذا السعر الواحد لا يفرض على كامل الوعاء، وإنما على جزء منه، وهذا الجزء تزداد نسبته كلما زادت قيمة الوعاء. وبحسب طريقة الخصم من قيمة الوعاء ، يتحدد الجزء من الدخل الخاضع للضريبة ، كما يلي:

- الألف جنيه الأولي من الدخل ١٠٪ .
- الألف جنيه الثانية من الدخل ٢٠٪ .
- الألف جنيه الثالثة من الدخل ٣٠٪
- الألف جنيه الرابعة من الدخل ٤٠٪

وعلى فرض أن دخل الشخص (٣٠٢٠) ثلاثة آلاف ريال وعشرون ريالا ، وعلى أساس سعر ضريبة ١٠٪، فسوف يخضع هذا الشخص للضريبة على النحو التالي:

ضريبة الألف جنيه الأولي = ١٠٠٠ X ١٠ X ١٠
١٠٠

ضريبة الألف جنيه الثانية = ١٠٠٠ X ٢٠ X ١٠
١٠٠

ضريبة الألف جنيه الثالثة = ١٠٠٠ X ٣٠ X ١٠
١٠٠

وتخضع (٢٠ ريال) لسعر ٤٠٪ = ٢٠ X ٤٠ X ١٠
١٠٠

الأسلوب الرابع : التصاعد من خلال السعر التنازلي للضريبة :

وبحسب أسلوب التصاعد بالتنازل يحدد سعر نسبي يخضع له الوعاء، وينخفض السعر تدريجيا كلما انخفض مقدار المادة الخاضعة للضريبة. فإذا كانت ضريبة المرتبات ١٠٪ مثلا ، فبالإمكان تخفيض هذا السعر تدريجيا بحيث ينخفض إلى ٥٪ للرواتب التي لا تتجاوز ٥٠٠٠ ريال، وإلى ٣٪ للرواتب التي لا تتجاوز ٣٠٠ ريال وهكذا.

مزايا وعيوب الضرائب ذات الأسعار النسبية والأسعار التصاعدية:

يبرر الفكر التقليدي نظام السعر النسبي للضريبة، استنادا إلى الاعتبارات التالية :

أن الضريبة النسبية تحقق المساواة في المعاملة المالية بين الأفراد، حيث تفرض على الجميع بنفس السعر، وبالتالي تحقق العدالة في توزيع الأعباء العامة بين المواطنين.

وبالإضافة إلى ما تتميز به الضرائب ذات الأسعار النسبية من البساطة والوضوح والسهولة في التطبيق، يري التقليديون أن الضريبة ما هي إلا ثمن يجب أن يكون موحدا بالنسبة للجميع.

في حين يبرر الفكر المالي الحديث أسلوب التصاعد في سعر الضريبة، بعدة اعتبارات، لعل من أهمها ما يلي :

أن الضريبة التصاعدية هي الأقرب إلى تحقيق العدالة بين المواطنين في تحمل الأعباء العامة، فالعدالة الضريبية ليست مساواة حسابية، بل يجب أن تتناسب مساهمة كل ممول في تحمل الأعباء العامة مع ما يملكه من موارد (القدرة على الدفع). وبحسب مبدأ تناقص المنفعة الحدية فإن المنفعة الحدية للدخل الأقل أكبر بكثير من المنفعة الحدية للدخل المرتفع، وهو ما يبرر معاملة تفضيلية للدخل المنخفض، ويجعل الضريبة التصاعدية أجدر بتحقيق العدالة.

الضريبة التصاعدية أداة مهمة لإعادة توزيع الدخل القومي لصالح محدودي الدخل، ذوات الميل المرتفع للاستهلاك، ومن ثم فإنها تشجع على زيادة الاستهلاك، زيادة حجم الطلب الفعلي، وإنعاش الاقتصاد القومي.

الضريبة التصاعدية أداة لتعبئة الموارد المحلية لتمويل التنمية الاقتصادية .

أسئلة الفصل التاسع

السؤال الأول :

ضع علامة (✓) أمام العبارة الصحيحة وعلامة (×) أمام العبارة غير الصحيحة :

١- تستهدف الضريبة في الفكر المالي الحديث أهداف تتجاوز وظيفة التمويل.( )

٢- الضريبة المباشرة تراعي المقدرة التكليفية للممول.( )

٣- الضريبة غير المباشرة تفرض على محل ليست هي شرط للحصول عليه.( )

٤- ضريبة الأشخاص هي تلك الضريبة التي تفرض على ما يملكه الشخص من رأسمال سواء كان عقار أو ثروة منقولة.( )

٥- تتطلب قاعدة الاقتصاد في نفقات الجباية عدم المغالاة في سعر الضريبة .( )

٦- الضريبة على القيمة المضافة ، هي ضريبة غير مباشرة ، يتحمل المستهلك عبئها النهائي.( )

٧- يعاب على الضرائب غير المباشرة قلة الحصيلة الناتج عن ارتفاع نفقات التحصيل.( )

السؤال الثاني :

أشرح مفهوم المصطلحات التالية :

١- وعاء الضريبة وسعر الضريبة.

٢- الضريبة الجمركية والضريبة على القيمة المضافة.

٣- مفهوم الدخل الضريبي.

أسئلة الفصل التاسع

السؤال الثالث:

أكتب مذكرات مختصرة فيما يلي :

١- الأساليب الفنية للتصاعد الضريبي .

٢- تحديد الدخل الضريبي .

الفصل العاشـر

بعض المشكلات التي تواجه فرض الضريبة

الأهداف التعليمية

يهدف هذا الفصل إلى دراسة ما يلي :

- **مفهوم الازدواج الضريبي وأنواعه، والأسباب التي تؤدى إلى حدوث الازدواج الضريبي، ومضار الازدواج الضريبي، وكيفية تلافى الازدواج الضريبي .**
- **المقصود بنقل عبء الضريبة، والتجنب الضريبي .**
- **مفهوم التهرب الضريبي وأسبابه، وكيفية مكافحة التهرب الضريبي .**
- **ماهية الضغط الضريبي وأنواعه، والطاقة الضريبية ومحددتها.**

الفصل العاشر
بعض المشكلات التي تواجه فرض الضريبة

تواجه النظم الضريبية مشكلات في التطبيق ، تعوق عملية التحصيل وتؤثر على الحصيلة تارة ، وتارة أخري تعطل وظيفة الضريبة كأداة لتخصيص الموارد. ومن هذه المشكلات ظاهرتي الازدواج الضريبي والتخلص من الضريبة.

ففي الأولى يتعرض الممول لدفع الضريبة أكثر من مرة على ذات الوعاء وعن ذات الفترة الزمنية، وفي الثانية يسعي الممول جاهدا للتخلص من عبء الضريبة .

والتخلص من الضريبة بصفة عامة، هو عدم دفعها أو تحمل عبئها، ويتم التخلص من الضريبة **بثلاثة طرق**، هي: نقل العبء الضريبي، والتجنب، والتهرب. وتتباين الطرق الثلاثة من ناحية أثرها على الحصيلة ، ومن ناحية مشروعية الوسائل المستخدمة.

وفيما يلي نتناول هذه المشكلات الأربع ببعض التفصيل على النحو التالي :

أولا: الازدواج الضريبي :

تقتضي العدالة الضريبية ، ألا يتعرض الممول لدفع الضريبة مرتين أو أكثر، عن نفس الوعاء، وعن ذات الفترة الزمنية. إلا أنه من الناحية الواقعية قد يؤدي تطبيق القوانين المتعددة داخل الدولة، أو التشريعات المقارنة لمختلف الدول ، إلى خضوع الممول الواحد لأكثر من قاعدة قانونية تخاطبه بدفع الضريبة عن ذات الوعاء، وتتحقق بذلك مشكلة الازدواج الضريبي.

مفهوم الازدواج الضريبي وشروط تحققه :

الازدواج هو فرض ضريبة أكثر من مرة على نفس الوعاء وعلى نفس الممول وفي نفس الفترة الزمنية ، فهو تكرار أو تعدد للضريبة، ويشترط لتوافره ما يلي :

أ - وحدة الشخص الخاضع للضريبة : فلابد لتوافر الازدواج أن يكون الشخص الذي خضع لأكثر من ضريبة واحد، فإن اختلف الشخص مهما كانت الصلة بينهما، فلا نكون بصدد ازدواج ضريبي، ولابد أن يكون واضحاً في هذه النقطة الفرق بين الشخص الطبيعي والشخص المعنوي، فالشخص الطبيعي الذي يخضع للضريبة لا يعتبر خاضعا لها مرة أخرى، إذا خضع باعتباره ممثلا لشخص معنوي أو مساهماً فيه.

ب- وحدة الوعاء الخاضع للضريبة : أي وحدة المادة الخاضعة للضريبة، فمثلا إذا دفع أجنبي في مصر ضريبة على مرتبه الذي يتقاضاه عن عمله لدى الحكومة المصرية، وتم تحصيل ضريبة على نفس المرتب في بلده، فهنا نكون بصدد ازدواج ضريبي، والعكس صحيح، إذا دفع مصري ضريبة على دخله من العمل في بلد أجنبي ودفع ضريبة على نفس الدخل في مصر، أيضا يتوافر الازدواج الضريبي إذا دفع شخص ضريبة على دخلة للحكومة المركزية أو الاتحادية ودفع ضريبة على نفس الدخل إلى الحكومة المحلية أو حكومة الولايات.

ج- تكرار الضريبة المفروضة : ويقصد بذلك أن تفرض الضريبة مرتين أو أكثر، ويجب أن تكون الضريبتين من نفس النوع أو ذات طبيعة واحدة، فإن اختلفت أنواع الضرائب التي يخضع لها الممول انتفت ظاهرة الازدواج.

د - وحدة الفترة الزمنية التي تدفعى عنها الضريبة : المقصود بذلك انه إذا دفع شخص ضريبة على دخله من المهن الحرة ودفع نفس الضريبة في ذات السنة، فإننا نكون بصدد ازدواج ضريبي، أما إذا دفع نفس الضريبة عن سنة أخرى فإننا لا نكون بصدد ازدواج ضريبي .

أنواع الازدواج الضريبي :

يمايز الفقه المالي بين عدة أنواع للازدواج الضريبي ، كما يلي :

أ- الازدواج المحلى والازدواج الدولي :

الازدواج المحلى أو الداخلي هو الذي يحدث داخل الدولة الواحدة، ويحدث ذلك غالباً في الدول الاتحادية أو في الحالات التي تعطى فيها الحكومة المركزية للمحليات سلطة فرض ضريبة، فقد تقوم الحكومة الاتحادية أو المركزية بفرض ضريبة، وتقوم حكومات الولايات أو السلطات المحلية بفرض نفس الضريبة على نفس المال وعلى نفس الممول، بل في حالات كثيرة تفرض السلطات والحكومات المركزية ضريبة نوعية على كل فرع من فروع الدخل، ثم تفرض ضريبة عامة على إجمالي الدخل.

أما الازدواج الخارجي أو الدولي، فقد يحدث نتيجة لمبدأ السيادة وحرية كل دولة في فرض الضرائب دون النظر إلى ما تفرضه الدول الأخرى أو دون التنسيق معها، أن يخضع ذاتي الوعاء لنفس المعاملة الضريبي في أكثر من دولة. ومن الصور الشائعة للازدواج الضريبي الدولي، أن يخضع دخل الفرد الذي يحققه في دولة معينة لضريبة هذه الدولة، وضريبة عدة دول أخري تتوافر له ارتباطات معها، كالجنية أو الإقامة الدائمة. ومن الصور الشائعة أيضا للازدواج الضريبي الدولي ضرائب التركات، فقد تخضع التركة للضريبة استنادا إلى موطن المتوفى، أو جنسيته أو محل إقامة الوارث أو محل وجود أعيان التركة.

ب -الازدواج المقصود والازدواج غير المقصود :

يكون الازدواج مقصودا إذا تعمدته سلطة التشريع، أما إذا لم يكن حدوثه متعمدا، فيسمي ازدواج غير مقصود. والازدواج المقصود ، قد يكون داخليا أي محلى ويهدف المشرع منه إحداث غايات معينة، منها زيادة الحصيلة الضريبية مع عدم زيادة أسعار الضرائب، فبدلا من زيادة أسعار الضرائب يفرض ضرائب أخرى من نفس نوع الضرائب بأسعار مخفضة. ويتأتي الازدواج المقصود على المستوي الدولي، تحقيقاً لبعض الأغراض، منها منع هجرة رؤوس الأموال .

أما الازدواج غير المقصود فيحدث محلياً ، بسبب خطأ ناتج عن انعدام التنسيق بين السلطات المالية الوطنية، وقد يكون دولياً بسبب غياب سلطة عليا تسيطر على تشريعات الدول المختلفة. فقد تتعمد دولة معينة فرض ضريبة على إيرادات رؤوس الأموال التي تستثمر في الخارج، وهي تعلم أن هذه الأرباح تخضع للضريبة في الدولة التي تتولد نها هذه الأرباح، وذلك للحد من هجرة رؤوس الأموال للخارج.

أسباب الازدواج الضريبي :

في ضوء ما سبق، يمكن إيجاز أهم أسباب الازدواج الضريبي الداخلي ، فيما يلي:

- تعدد السلطات المالية داخل الدولة، وخاصة حالة الدول الاتحادية أو المركبة التي تأخذ بنظام اللامركزية، حيث توجد إلى جانب السلطات المركزية في العاصمة سلطات محلية أخري لها اختصاصات مالية.

- زيادة الأعباء المالية مما تضطر الدولة معه إلى البحث عن موارد جديدة ، وذلك من خلال فرض ضرائب إضافية من نفس نوع الضرائب الأصلية .

- الرغبة في التمييز في المعاملة الضريبية بين الدخول المختلفة لاعتبارات تراها السلطات التشريعية .

- إخفاء رفع أسعار الضرائب بقصد تخفيف وقع الضريبة على الممول، فبدلاً من رفع سعر الضريبة تلجأ الدولة إلى فرض ضريبة ثانية من نفس النوع وبأسعار منخفضة.

أما على المستوي الدولي، فيمكن تلخيص أهم أسباب الازدواج الضريبي،على النحو التالي :

- فكرة السيادة الضريبية لكل دولة، وحرص الدول على ممارسة سيادتها على أراضيها .

- انتشار مبدأ شخصية الضريبة ، أي فرض الضريبة على دخل الشخص أيا كان مصدره من الداخل أو الخارج .

- انتشار الشركات المساهمة والشركات دولية النشاط، التي تزاول أعمالها في أكثر من دولة.

- غياب التنسيق بين الدول في مسائل الضرائب.

كيفية تلافى ظاهرة الازدواج الضريبي :

فضلا عن الإخلال بمبدأ العدالة الضريبية، يترتب على الازدواج الضريبي العديد من الآثار السلبية التي تضر بالبلدان النامية والمتقدمة على حد سواء، فالحد من تدفق رؤوس الأموال والحد من حرية التنقل لدي الأفراد، يعوق عملية التنمية في البلدان النامية، ويحدث أثارا انكماشية في البلدان ذات الفوائض الرأسمالية، ناتجة عن زيادة الادخار عن فرص الاستثمار المتاحة.

لذلك تسعي الدول جاهدة إلى منع الازدواج الضريبي، وفيما يلي أهم الآليات للحد من الازدواج الضريبي :

١- بالنسبة للإزدواج الداخلي، يمكن منعه من خلال التنسيق بين السلطات المختصة بفرض الضرائب، فضلا عن الدراسة المتأنية للتشريعات بما يضمن عدم حدوث مثل هذا الازدواج .

٢- أم على المستوي الدولي، فللإزدواج الخارجي أو الدولي سواء كان مقصودا أم غير مقصود يمكن تلافيه بعمل اتفاقيات ثنائية أو إقليمية بين الدول، تمنع بها تحصيل الضريبة مرتين .

ثانياً : نقل العبء الضريبي :

نقل عبء الضوءيب ظاهرة اقتصادية مفادها أن يتمكن الممول الملزم بدفع الضريبة من التخلص من الضريبة بنقل عبئها إلى شخص آخر، كما هو الحال بالنسبة للمنتج الذي يحاول التخلص من الضريبة بنقل عبئها إلى المستهلك، ومالك العقار الذي يحمل المستأجر الضريبة العقارية برفع قيمة الإيجار. وقد يتم هذا النقل كليا أو جزئيا.

هذا النقل قد يكون مقصود وقد يكون غير مقصود، فالنقل المقصود هو الذي يتغياه المشرع الضريبي، كما هو الحال بالنسبة للضرائب الجمركية، فالمستهلك قد يقصد تحميل المستهلكين عبء الضريبة ، لكن لسهولة تحصيلها يفرضها على المستورد. أما النقل غير المقصود فهو الذي لا يقصده المشرع، أي أن المشرع يحدد شخص معين يتحمل عبء الضريبة، إلا أن هذا الشخص يتمكن بإرادته هو دون إرادة المشرع من نقل هذا العبء إلى شخص أخر .

وهذا النقل قد يكون إلى الأمام والنقل أو إلى الخلف، ويقصد بالنقل إلى الأمام،

الحالة التي يستطيع فيها الملتزم بدفع الضريبة من نقل عبء الضريبة إلى أخر في مرحلة تالية، مثال ذلك أن ينقل البائع لسلعة عبء الضريبة المفروضة عليه إلى المستهلك أو المشترى منه، وذلك من خلال زيادة سعر السلعة بمقدار زيادة الضريبة. أما النقل إلى الخلف ، فهي الحالة التي يستطيع فيها الملزم بدفع الضريبة من نقل عبئها إلى أخر في مرحلة سابقة له، مثال ذلك المنتج الذي تفرض عليه ضريبة، فيخفض الأجور أو أسعار عوامل الإنتاج الأخرى، أو قد يقلل من جودة المنتج، بمقدار الضريبة التي فرضت عليه .

العوامل التي يتوقف عليها نقل عبء الضريبة :

تتوقف عملية نقل العبء الضريبي على عدة عوامل تساعد على النقل من عدمه، ومن هذه العوامل ، ما يلي :

١. **مرونة عرض السلعة والطلب عليها :** كلما كان العرض مرناً، كلما أمكن للمنتج تخفيض الكمية المعروضة وزيادة ثمنها ومن ثم ينقل عبء الضريبة إلى المستهلك، والعكس كلما كان العرض غير مرن فانه لا يستطيع نقل عبء الضريبة، أما في حالة مرونة الطلب، فإن قدرة المنتج على نقل عبء الضريبة تقل والعكس إذا كان الطلب غير مرن فإن قدرة المنتج على نقل عبء الضريبة تزيد، حيث يمكنه أن يزيد السعر بمقدار الضريبة دون أن تتأثر كمية الطلب .

٢. **الظروف الاقتصادية السائدة:** ففي حالة الانتعاش يكون من السهل على الممول نقل عبء الضريبة ، فيستطيع أن يزيد سعر السلعة بمقدار الضريبة دون أن تتأثر أرباحه أو حجم مبيعاته، والأمر على العكس ذلك في حالة الانكماش حيث تحد هذه الظروف من قدرة الممول على نقل عبء الضريبة.

٣. **المنافسة والاحتكار:** يؤثر السوق السائدة من حيث المنافسة والاحتكار في مدي إمكانية نقل عبء الضريبة، ففي سوق المنافسة، يصعب نقل عبء الضريبة، أما في حالة الاحتكار فان المحتكر تزداد قدرته على نقل عبء الضريبة إلى الغير .

٤. **نوع الضريبة وسعرها :** ويقصد بنوع الضريبة، هل الضريبة المراد نقل عبئها، ضريبة مباشرة أم ضريبة غير مباشرة، ففي حين تزيد قدرة الممول على نقل عبء الضرائب غير المباشرة نظرا لكونها تذوب في السعر، فليس من السهل نقل عب الضرائب المباشرة، كما أن سعر الضريبة يؤثر على إمكانية نقلها، فسعر الضريبة الضئيل يستطيع أن يتحمله الممول ولا ينقل عبئه، أما السعر المرتفع فيكون حافز نقل عبئه إلى الغير أقوي .

ثالثاً : التجنب الضريبي :

وهي الحالة التي يستطيع فيها الممول التخلص من الضريبة بطريقة مشروعة، من خلال تجنب الواقعة المنشئة الضريبية، مستفيدا من ثغرات التشريع الضريبي، مثل استيراد أو تصدير سلعة معينة غير تلك الخاضعة للضريبة.

رابعاً : التهرب الضريبي :

التهرب الضريبي هو التخلص من الضريبة بطرق غير مشروعة، أي عن طريق مخالفة القانون الضريبي. فالممول يؤثر مصلحته الشخصية والاحتفاظ بأمواله عن المصلحة العامة وتمويل الموازنة العامة. ويرجع ذلك بطبيعة الحال إلى عدة أسباب، منها ما هو أخلاقي، ومنها ما يرتبط بنظرة الرأي العام للمتهرب من الضريبة، ففي كثير من الأحيان يعتبر البعض أن التهرب من التكاليف العامة مهارة تستحق الثناء. وقد يرجع ذلك أحيانا إلى ثقل العبء الضريبي وتعقيدات النظام الضريبي، أو إلى نظرة الممول السلبية للأداء الحكومي، كما أن عدم وجود عقوبات رادعة تعد حافزا للتهرب الضريبي.

سبل مكافحة التهرب الضريبي :

- يجتهد الفقه المالي والنظم الضريبية في ابتكار آليات لمواجهة ظاهرة التهرب الضريبي، ومن أهم هذه التدابير ما يلي :

- الأخذ بنظام الخصم والإضافة والحجز من المنبع والتحصيل تحت الحساب الضريبة .

- تبسيط النظام الضريبي وخفض أسعار الضرائب .

- زيادة الوعي الضريبي وإشاعة روح الثقة والشفافية بين الممول والإدارة الضريبية .

- حسن استخدام الإيرادات العامة بما يعود على الممول بالنفع والفائدة، والالتزام بأسس الحكم الرشيد لدعم الثقة بين الممول والحكومة.

أسئلة الفصل العاشر

السؤال الأول :

أذكر بدون شرح ما يلي :

١- أهم التدابير التي يمكن اللجوء إليها لمحاربة التهرب الضريبي.

٢- العوامل التي يتوقف عليها نقل عبء الضريبة .

٣- بعض الآليات للحد من الازدواج الضريبي .

السؤال الثاني :

أكتب مذكرات مختصرة فيما يلي :

١- التهرب الضريبي والتجنب الضريبي ونقل عبء الضريبة.

٢- مفهوم الازدواج الضريبي وشروط تحققه.

السؤال الثالث :

ضع علامة (✓) أمام العبارة الصحيحة وعلامة (×) أما العبارة غير الصحيحة.

١- في حالة الانتعاش يكون من السهل على الممول نقل عبء الضريبة.

٢- في سوق المنافسة ، يصعب نقل عبء الضريبة ، أما في حالة الاحتكار فان المحتكر تزداد قدرته على نقل عبء الضريبة إلى الغير .

٣- يصعب نقل عبء الضرائب غير المباشرة نظرا لكونها لا تذوب في سعر السلعة.

الفصل الحادي عشر

الآثار الإقتصادية للضرائب

الأهداف التعليمية

يهدف هذا الفصل إلى التعرف على :

- أثار الضرائب على الإنتاج، سواء كانت أثار مباشرة أو أثار غير مباشرة، وسواء كانت أثار ايجابية أو أثار سلبية.
- أثار الضرائب على الاستهلاك والادخار، وكيفية ضغط الاستهلاك وترشيده والعوامل التي يتوقف عليها ضغط وضبط وترشيد الاستهلاك دون انكماشه أو مساسه بالفائض الاقتصادي.
- أثار الضرائب على الاستثمار، حيث أن الاستثمار هو رأسمال المجتمع، والضرائب لها تأثير مباشر في تحفيز الاستثمارات، سواء على مستوى مجالات الاستثمار أو على مستوى الأقاليم.

الفصل الحادي عشر
الآثار الاقتصادية للضرائب

أكدنا مرارا على أن المالية العامة بعناصرها المختلفة (النفقات والإيرادات والموازنة العام)، قد تجاوزت وظيفة التمويل في الفكر المالي الحديث لإحداث تأثيرات على سلوك المنتجين والمستهلكين وزيادة معدلات النمو وتحسين مؤشرات التنمية الاقتصادية، وإحداث آثار اجتماعية مرغوبة.

ونتعرض في هذا الجزء من الدراسة للآثار الاقتصادية للضرائب ، خاصة أثرها على الإنتاج، وأثرها على الاستهلاك والادخار، وأثرها على الاستثمار وذلك على النحو التالي :

أولا : آثار الضرائب على الإنتاج :

للضرائب آثار مباشرة وآثار غير مباشرة على الإنتاج القومي ، فالآثار المباشرة تتمثل في رفع نفقة الإنتاج وخفض الأرباح، فالضرائب خاصة المباشرة، تؤدى إلى تخفيض دخول المنتجين وذلك بالاقتطاع من أرباحهم، وذلك من شأنه أن يؤدى بعد حد معين إلى انخفاض الإنتاج، فزيادة الضرائب التصاعدية التي تزيد كلما زاد الربح، تؤدى بالمنتجين إلى تخفيض إنتاجهم، ومن ثم تخفيض أرباحهم حتى لا تصل أرباحهم إلى شرائح الدخل العليا الخاضعة لأسعار ضريبية كبيرة ، كذلك تؤدى زيادة الضرائب إلى خروج بعض المشروعات من النشاط الانتاجي في المدى الطويل، وإحجام المشروعات الجديدة عن دخول في هذا النشاط ، كما إن زيادة الضرائب على أحد فروع نشاط ما أو خفضها على أحد هذه الفروع ، يؤدى إلى تحويل الاستثمارات وعوامل الإنتاج من الفروع ذات الضريبة العالية إلى الفروع ذات الضريبة المخففة، وهذا يمثل الدور التوجيهي للسياسة الضريبية ، وذلك بالتأثير على توجهات الاستثمار وتوجيهه إلى الجهة المرغوب فيها دون الأخرى بإعفاء ذلك النشاط الاستثماري، أو فرض ضرائب عالية على ذلك النشاط وفقا لأهميته الاقتصادية .

من ناحية أخرى، تؤثر الضرائب على الإنتاج من خلال التأثير على الادخار ومن ثمة الاستثمار، ففرض الضرائب على الدخول تؤثر في الادخار ويقلل من حجمه، وبالتالي التأثير على الاستثمار والذي بدوره يؤثر في الإنتاج القومي، كذلك الضرائب

على الاستهلاك إذا كانت تهدف لخفض الاستهلاك، فإنها أيضا تؤدى إلى خفض المقدرة الإنتاجية للعمال وهو ما يؤثر في حجم ونوع الإنتاج نتيجة لانخفاض الميل للعمل، ويمكن للضرائب على الاستهلاك أن تؤثر على الإنتاج من خلال تأثيرها على حجم المشروعات وعلى أساليب الإنتاج المتبعة فيها، فقد تلجأ المشروعات إلى تكبير حجمها كوسيلة لتعويض الضرائب ، ذلك أن اتساع حجم المشروع يزيد من إنتاجه ويمكنه من إتباع الأساليب الحديثة في الإنتاج فتنخفض نفقة الإنتاج ، كذلك اتساع حجم المشروع يكسبه قوة احتكارية ويمكنه من رفع ثمن البيع، وقد تعمل الضريبة على تركز المشروعات وقد يكون التركز بهدف تجنب الضريبة، ومثال ذلك الضريبة على الإنفاق التي تفرض على المراحل المختلفة لإنتاج وبيع السلعة، فتعمل المشروعات على التركز لتقليل مراحل إنتاج وبيع السلعة لتجنب الضريبة، وإن كان التوسع في حجم المشروع وتركزه يتوقف على ظروف وعوامل أخرى قد لا تكون مواتيه، وقد يكون للضرائب آثار حمائية للإنتاج الوطني من الإنتاج الاجنبى، وذلك من خلال فرض ضرائب جمركية على الواردات من السلع الأجنبية لحماية السلع المماثلة من الإنتاج الوطني، وقد تفرض الضريبة على الصادرات من المواد الخام ، وذلك لتوفير المادة الخام اللازمة للصناعات الوطنية مما يزيد من الإنتاج القومي، أيضا زيادة الطلب على الصادرات الوطنية من المنتجات النهائية باعتبارها جزء من الإنتاج الوطني ومن المعلوم أن كفاءة المنتج المحلى في مجال التصدير وزيادة الطلب عله ترتبط بكفاءته الإنتاجية ، وكفاءة المنتج تتوقف إلى حد كبير على الأسعار النسبية، سواء الأسعار النسبية للموارد الإنتاجية (عناصر الإنتاج) أو الأسعار النسبية للمنتجات النهائية، ومما لا شك فيه أن أسعار المنتجات تتأثر بالضرائب التي تفرضها الدولة، ومن هنا فالسياسة الاقتصادية التي تهدف إلى التوسع في الإنتاج للتصدير يجب أن تأخذ في الاعتبار تغيرات الأسعار، وإذا كان الدعم المباشر للصادرات ذا أثر مباشر في خفض الأسعار، وتحقيق أرباح عالية للمصدرين، إلا أنه يؤثر على الموازنة العامة للدولة بإضافة أعباء مالية تزيد من حجم الإنفاق العام ، لذا تلجا الدول إلى سياسة الدعم غير المباشر وذلك بالإعفاء من الضرائب والرسوم المرتبطة بالإنتاج للتصدير ، وخاصة الضرائب غير المباشرة إذ أن الإعفاء من الضرائب المباشرة يعتبر دعما يوجب اتخاذ إجراءات مضادة للدعم في ظل اتفاقيات منظمة التجارة العالمية .

أما الآثار غير المباشرة للضرائب على الإنتاج القومي، فتأتى من ناحية تأثيرها في رفع أثمان سلع والخدمات والذي من شأنه خفض الاستهلاك، أي خفض الطلب الفعلي على السلع والخدمات والذي يترتب عليه انخفاض إنتاج السلع والخدمات، وإذا كان للضرائب آثار سلبية، فان لها آثار إيجابية من خلال أن خفض الإرباح وزيادة أثمان السلع والخدمات قد يولد لدى العمال والمنتجين الرغبة في تعويض

ذلك والمحافظة على مستوى دخولهم واستهلاكهم وأرباحهم - التي كانت قبل فرض الضريبة أو رفع سعرها- بزيادة العمل والإنتاج، وهو ما يسمى بالضريبة المحفزة أو بالآثار التعويضية للضرائب، فالمنتج كي يحافظ على مستوى أرباحه، سيحاول أن يضغط نفقات الإنتاج وأن يرفع من إنتاجه، كما يسعى للتوسع في الإنتاج كي يعوض ما فقده بالاقتطاع الضريبي، والعامل أيضا سيلجأ لمضاعفة مجهوده ليعوض ما أقتطع منه مباشرة أو بطريقة غير مباشرة، وإن كان للضرائب هذا الدور المحفز إلا أن ذلك يرتبط بعدة عوامل، منها معدلات الربح في النشاط الخاضع للضريبة ودرجة مرونة السلع الخاضعة للضريبة والبدائل لها ، ودرجة جودتها ومعدلات الضريبة.

ثانيا: آثار الضرائب على الاستهلاك والادخار:

الاستهلاك هو الجزء الذي يستهلك من الدخل، وإنقاص الدخول الحقيقية بالاقتطاع الضريبي يؤدى إلى تخفيض الاستهلاك ، ذلك أن الدخل يوجه جزء منه إلى الاستهلاك والباقي يوجه إلى الادخار، ومن ثمة فإن إنقاص الدخل بالاقتطاع الضريبي، يؤدى إلى إنقاص الاستهلاك والادخار، أيضا تأثير الضرائب على أسعار السلع برفع ثمنها يؤثر على كمية الإنفاق على الاستهلاك خاصة للطبقات محدودة الدخل ومتوسطة الدخل، وانخفاض الدخل بالاقتطاع الضريبي، يعنى أيضا انخفاض الجزء الموجه من الدخل للادخار، بل أن انخفاض الادخار في هذه الحالة يكون بدرجة أكبر من انخفاض الاستهلاك، ذلك أنه عند انخفاض دخل الفرد يؤدى به إلى تخفيض ادخاره أولا، فإذا كان الاقتطاع كبيراً ويلتهم كل الادخار، فإنه يتجه إلى تخفيض استهلاكه ثانياً، على أن تخفيض الاستهلاك وتخفيض الادخار بسبب الاقتطاع الضريبي يتوقف على عدة عوامل منها الميل للاستهلاك والميل للادخار وحجم الدخل والنزعات الشخصية والعادات الاجتماعية، وتغيرات سعر الفائدة وطريقة توزيع الدخل في المجتمع والتوقعات المستقبلية، وتفسير ذلك انه قد لا يقل الادخار بسبب الاقتطاع الضريبي، ولكن بسبب ضعف الميل للادخار وبسبب قلة سعر الفائدة على المدخرات، وتلجأ الدول النامية عادة إلى فرض الضرائب غير المباشرة لضبط الاستهلاك وترشيده خاصة في المرحل الأولى للتنمية، إذ يترتب على التنمية زيادة الدخول ، وبما أن الميل إلى الاستهلاك في هذه الدول يقرب من الواحد الصحيح ، بمعنى أنه يكاد ينعدم فيها الميل للادخار ويميل الاستهلاك للارتفاع بمقدار مساو في الغالب للارتفاع في دخول أفرادها، ولا تسمح الدول النامية بان تبتلع الزيادة في الاستهلاك الزيادة المحققة في دخول هذه الطبقات والمترتبة على التنمية الاقتصادية .

وكما هو معلوم أن الاستهلاك كمتغير اقتصادي ليس من السهل تطويعه، حيث أن النمط الاستهلاكي وليد عوامل اقتصادية وجغرافية واجتماعية واقتصادية إضافة إلى عوامل نفسية، لذا فان تخطيط حجم الاستهلاك وتحديد معدلات تطوره، أمر له دقته، فانكماشه قد يمس الدافع للإنتاج ومن ثمة العملية الإنتاجية، كما أن التوسع فيه قد يمس الفائض الاقتصادي ومن ثمة الادخار المخصص للاستثمار بما يعنيه من خلق وتدعيم الطاقات الإنتاجية؛ وفى ظل آليات السوق يصعب ضبط الاستهلاك بسياسات تقوم على الإجبار، لذلك فان تطبيق السياسات واتخاذ الوسائل اللازمة للتوجيه والإقناع من الأهمية بمكان ليأخذ الإنفاق الاستهلاكي مساره الصحيح ، لتلافى أوجه الإسراف والضياع إلى أقل حد ممكن، والذي قد يؤثر سلباً على معدل نمو كل من المدخرات والدخل القومي والإنتاج القومي، وهو الهدف الذي تسعى الدول النامية لتحقيقه .

وتلجأ الدول في سبيل ضبط الاستهلاك إلى وسائل الضبط غير المباشرة، وهى السياسة المالية والنقدية والائتمانية، وكذلك سياسة التعليم والأعلام، ذلك أنها تخفى عنصر الإكراه وتكون أكثر قبولاً، وتعد الوسائل والتدابير الضريبية من أهم الوسائل والتدابير التي تلجأ إليها الدول للتأثير في الاستهلاك وترشيده، وفى مجال الضرائب، تعد الضرائب غير المباشرة من أفضل السبل لكبح جماح الاستهلاك، على أن أثر الضرائب في الاستهلاك يتوقف على عدة عوامل منها :

١- وعاء الضريبة من السلع الاستهلاكية والخدمات ، ومدى حجمه واتساعه ، ومدى المرونة الدخلية والسعرية للطلب على السلع ، فالسلع الضرورية نظراً لانخفاض مرونتها لا تؤثر فيها الضريبة بقدر كبير مثل السلع الكمالية ، لأن الأخيرة تمتاز بارتفاع مرونتها .

٢- طريقة تحديد وعاء الضريبة ، فحساب الضريبة بطريقة تعتمد على الحسابات والدفاتر المنتظمة تؤثر في وعائها اكبر من اعتماد التقدير على طريقة التقدير الجزائي.

٣- أساس فرض سعر الضريبة، أي على أساس قيمي أو نوعى فالضرائب التي يكون أساس حسابها الوزن أو الحجم أو العدد لا تؤثر الضريبة في استهلاكها بقدر ما تؤثر فيها الضرائب التي أساسها سعر قيمي .

٤- الواقعة المنشئة للضريبة وتوقيت تحصيل الضريبة ، فالضرائب التي تمتاز بقصر الفترة الزمنية بين الواقعة المنشئة للضريبة ووقت التحصيل يكون أثرها اكبر من غيرها .

٥- انتقال عبء الضريبة ، فالضرائب التي ينتقل عبؤها بالكامل إلى الأمام، بحيث يقع على المستهلك ، يكون أثرها أكبر من الضرائب التي لا ينتقل عبؤها إلى المستهلك.

٦- مدى وجود سلع محلية بديلة للسلع المستوردة التي تم فرض ضرائب عليها، كذلك يتوقف اثر الضريبة على الاستهلاك عن اثر التغيرات الكبيرة في الأسعار النسبية الناتجة عن الإصلاح الاقتصادي المصاحب لتطبيق الضريبة، وما يتعلق بترشيد الإنفاق العام، وتقليل حجم الدعم الممنوح لبعض السلع، وكذلك سياسة منع الاحتكار وتصحيح الأسعار ، وبوجه عام ترك قوى السوق تعمل دون عوائق إدارية .

ثالثا :أثار الضرائب على الاستثمار :

الاستثمار هو الإضافة إلى رصيد المجتمع من رأس المال، ورأس المال هو عنصر من عناصر الإنتاج الذي ينتجه الإنسان ليساعده في العملية الإنتاجية متمثلا في الأنواع المختلفة من الآلات والمعدات، وبمعنى أخر هو نوع من الثروة الذي لا يشبع حاجة مباشرة ولكن يستخدم في إنتاج ثروات جديدة تحقق إشباعاً مباشراً للفرد والجماعة، والسياسة المالية من خلال أدواتها (ضرائب وإنفاق عام) تهدف إلى إحداث تأثيرات في مستوى تكوين رأس المال داخل المجتمع ، فالضرائب أداة لتحفيز الاستثمارات والحد من أنواع أخرى ، وذلك عن طريق الإعفاءات والحوافز الضريبية. وإذا كان للضريبة اثر على الادخار والذي من المفترض في الصورة المثلي أن يوجه للاستثمار، ولكن قد يحدث ألا يأخذ الادخار طريقه إلى الاستثمار، كأن يقتطع جزء منه ويظل في صورة اكتناز مثلا ، ومن ثمة يأتي دور الضريبة في تحفيز الميل

للاستثمار والذي يتحدد بسعر الفائدة السائد في السوق، وفى زيادة فرص الربح، لذا فإن تأثير الضرائب في الاستثمار يأتي من ناحية تأثيرها في سعر الفائدة والربح المتوقع من الاستثمار فتأثير الضريبة في الربح زيادة أو نقص يؤثر في الميل للاستثمار، فزيادة الضريبة على الإرباح تقلل من الاستثمار، وتخفيضها يزيد من الاستثمار، وزيادة الضرائب على الفوائد المستحقة يزيد من تكلفة الإقراض، مما يزيد من سعر الفائدة ، ومن ثمة يقلل من الاستثمار وتخفيضها يحدث العكس، كما أن فرض الضرائب على الاستهلاك يزيد من أثمان السلع ، مما يقلل الطلب عليها ، ومن ثم يزيد من أثمان السلع، مما يقلل الطلب عليها ومن ثمة يؤدى إلى خفض الاستثمار وعدم التوسع فيه، ويحدث العكس إذا تم تخفيض الضرائب على الاستهلاك ، كما أن للضرائب اثر في توجيه الاستثمار إلى فروع معينة من فروع الإنتاج أو إقليم معين من هذا الفرع أو ذاك الإقليم، والعكس لها تأثيرها في تقليل الاستثمار بفروع أو أقاليم معينة، والتي ترى الدولة أنها ليس في حاجة إلى الاستثمار فيها أو بها ، ويتم ذلك من خلال إعطاء معاملة ضريبية مميزة أو إيجاد فراغ ضريبي للأولى دون الأخيرة ، وبذلك يمكن تعديل هيكل الاستثمارات وإصلاحه نوعياً وإقليمياً من خلال الضرائب، وهى سياسة تحتاجها جميع الدول، النامية والمتقدمة على حدا سواء.

أسئلة الفصل الحادي عشر

" مناقشة عامة حول " الآثار الاقتصادية للضريبة "، وتكليف الطلاب بكتابة تقرير عن محاور النقاش واستخلاص أهم النتائج" .

....

....

....

....

....

....

....

....

....

....

....

....

....

....

....

....

....

مراجع الباب الثالث

١. احمد جامع، مرجع سابق.

٢. باهر عتلم، سامي السيد، المالية العامة ودور القطاع العام في تحقيق الرفاهية الاقتصادية،

٣. رفعت المحجوب، مرجع سابق .

٤. زين العابدين بري ، المالية العامة وميزانية الدولة، مكتبة الملك فهد الوطنية، الرياض، ١٤٢٢هـ.

٥. زين العابدين ناصر، المالية العامة، ١٩٨٧، القاهرة .

٦. السيد عبد المولى، مرجع سابق .

٧. صابر يونس بريك، "دور الضريبة العامة على المبيعات في تمويل التنمية الاقتصادية في مصر ومدى إمكانية تطويرها إلى ضريبة على القيمة المضافة"، دار النهضة العربية،٢٠٠٦م .

٨. صابر يونس بريك، د. أمل عصام ذكى،الإيرادات العامة، اكاديمية الدراسات المتخصصة ، الجامعة العمالية، ٢٠٠٦/ ٢٠٠٧.

٩. عاطف صدقي، مرجع سابق .

١٠. عبد الفتاح عبد الرحمن عبدالمجيد، « اقتصاديات المالية العامة»، بدون ناشر، الطبعة الثالثة ، القاهرة ، ١٩٩٧.

١١. على لطفي، « اقتصاديات المالية العامة»، مكتبة عين شمس ،١٩٩٤ .

١٢. محمد حاتم عبد الكريم، « الوسيط في علم المالية العامة»، دار النهضة العربية، ١٩٨٩.

١٣. محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، مرجع سابق.

١٤. محمد عبد السلام عمر، مرجع سابق.

١٥. محمود محمد الدمرداش، « دور التشريع الضريبي في تحسين العلاقة بين الممول والإدارة الضريبية : إطار نظري ودراسة حالة» ، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق – بني سويف، يناير ٢٠١٣.

١٦. يحي عبد الغني أبو الفتوح، الجوانب الاقتصادية والمالية في الميزانية العامة، معهد الإدارة العامة، مركز البحوث، ٢٠١٤.

17. E.Seligman , Studies in puplic finance, N.y,1925,

18. H. Simone, Personal Income Taxation , 1955

19. M .Dalton , OP.Cit.,.

20. Musgrave R. A, and Peggy. Musgrave, " Public Finance…., Op.Cit.,

21. Pigou, Op.Cit.,

22. U.Hicks .british pulic finance,oxford university press, 1954.

4

الباب الرابع

نظرية الموازنة العامة وتطور الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية

23.

الباب الرابع

نظرية الموازنة العامة

وتطور الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية

تعتبر الموازنة العامة المظهر الحقيقي لسيادة الدولة ، وضابط حركتها، وشارة الثبات والاستقرار بين أرجاء الأمة كلها.

ولقد ارتبطت الموازنة العامة بتطور المبادئ الديمقراطية التي تقرر حق الشعب أو ممثليه في إقرار الإيرادات والنفقات العامة. فالمتتبع لتطور سلطات المجالس البرلمانية فيما يتعلق بربط الميزانية يجده مرتبطاً تماماً بتطور النظام الدستوري، وعلى طول امتداد القرن التاسع عشر فان الميزانية هي على حد قول Ben Jamin Constant " سلاح الشعوب ضد الظلم والاستبداد" .

ويبدو أن الاهتمام بالموازنة كان في بادئ الأمر من جانب الإيرادات وخاصة الضرائب التي كان يفرضها الملوك والأباطرة على النبلاء والبارونات، ثم انتقل اهتمام ممثلي الشعب إلى الإنفاق، وإن كان قد اقتصر حقهم في البداية على رفض أو إنقاص المصروفات التي تقدرها السلطة التنفيذية، وان امتد فيما بعد إلى حق اقتراح مصروفات جديدة من جانبهم.

ولعل أفضل أمثلة التطور التاريخي للموازنة العامة للدولة بالمفهوم الحديث هو ذلك التطور الذي حدث في انجلترا، والتي عرفت رقابة الميزانية العامة للدولة بشكلها التقليدي منذ عام ١٨٠٢م.

ثم جاءت - فرنسا - واقتبستها وبنتها على أسس علمية واضحة عام١٨٣١م حيث اكتملت فيها الرقابة البرلمانية على الموازنة بشقيها بشكل تفصيلي.

وفي مصر لم تعرف الموازنة العامة بالمعنى الحقيقي لها إلا في عام ١٨٨٠م عندما ساءت الأحوال المالية في آخر عهد الخديوي إسماعيل .

ومع تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي، اكتسبت الموازنة العامة وظيفة جديدة، بالإضافة إلى وظيفتها التقليدية كأداة لضمان رقابة السلطة الشعبية وإشرافها على الحسابات العامة. وتتمثل هذه الوظيفة في استخدام الموازنة كأداة لإدارة الاقتصاد القومي وتوجيهه والتأثير في مختلف كمياته ومكوناته، وقد تأكد نتيجة لذلك الصلة الوثيقة للموازنة بالاقتصاد القومي، فهي مرآة تعكس الحياة الاقتصادية للمجتمع من ناحية، كما أنها تؤثر فيها وتشكلها من ناحية أخرى[1].

وسوف نتناول في هذا الجزء من الدراسة أهم الموضوعات التي تثيرها دراسة الموازنة العامة للدولة مع إشارة لتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، وذلك على النحو التالي :

الفصل الثاني عشر : مفهوم الموازنة العامة و تطوره.

الفصل الثالث عشر : مبادئ الموازنة العامة.

الفصل الرابع عشر : المراحل التي تمر بها الموازنة العامة.

الفصل الخامس عشر : نموذج تحليلي للموازنة العامة السعودية.

١ ـ كما تنامي الاهتمام بدور الموازنة العامة كآلية لتعزيز مساءلة الحكومات عن حقوق مواطنيهم، بإتباع مفهوم التنمية القائم على نهج حقوق الإنسان عام ١٩٨٦ . (المرداش : ٢٠١٢)

الفصل الثاني عشر

مفهوم الموازنة العامة و تطوره

الأهداف التعليمية

يعنى هذا الفصل بتعريف الطالب بمفهوم الموازنة العامة وتطوره، وبنهاية هذا الفصل يكون الطالب قادرا على أن :

- **يتعرف على مفهوم الموازنة العامة ويوضح أوجه الشبه والاختلاف بين الموازنة العامة وما يدور في فلكها من وثائق مالية.**
- **يفسر أهمية الموازنة العامة.**
- **يشرح دور الموازنة العامة في تحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة.**
- **يتعرف على دور الموازنة العامة في النظم الاقتصادية المختلفة.**
- **يفسر صلة الموازنة العامة بالسياسة العامة للدولة .**

الفصل الثاني عشر
مفهوم الموازنة العامة وتطوره

استخدم لفظ الميزانية Budget لأول مرة في بريطانيا للإشارة إلى الحقيبة الجلدية التي يحمل فيها وزير الخزانة بيان الحكومة عن موارد الدولة وحاجاتها إلى البرلمان. ثم استخدم اللفظ بعد ذلك للإشارة إلى مجموعة الوثائق التي تحتويها حقيبة وزير الخزانة، أي الخطة المالية للحكومة، وهو بصدد تقديمها للبرلمان للحصول على موافقة الهيئة التشريعية .

والخطة المالية، كما يعبر عنها في وظيفة الموازنة، هي تقدير تفصيلي لنفقات الدولة وإيراداتها لفترة مقبلة من الزمن، وهى سنة في العادة. فالميزانية في معناها الدقيق، تتكون من التفصيلات المتعلقة بمختلف أنواع الإيرادات، والضرائب بصفة خاصة، ومختلف أنواع النفقات التي تتقدم السلطة التنفيذية (الحكومة) باقتراحها إلى السلطة التشريعية. ومن الجانبين معاً : جانب الإيرادات وجانب النفقات، تتكون الميزانية العامة [١] .

أولاً : تعريف الموازنة العامة :

تباينت رؤى الفقه المالي في تعريف الميزانية العامة طبقاً لوجهات النظر المختلفة. فتعرف الميزانية العامة - على سبيل المثال:

- أنها توقع وإجازة لنفقات وإيرادات الدولة في فترة مقبلة، سنة في العادة .
- أو هى عبارة عن سجل كامل للنشاط الحكومي.
- أو هي التعبير المالي لبرنامج العمل الحكومي المعتمد الذي تعتزم الحكومة تنفيذه في السنة القادمة تحقيقاً لأهداف المجتمع.

هكذا يلاحظ أن تعاريف الموازنة العامة وان تعددت، إلا أنها متقاربة، وتتجه جميعها نحو أسس مشتركة وخصائص تجمعها، ويكاد يوجد شبه اتفاق على أن الميزانية العامة ترتكز على خمسة عناصر رئيسية هي[٢] :

١- وهو ما يؤكد وحدة الموضوع بين المالية العامة والميزانية العامة (رياض الشيخ، ١٩٩٥)
٢- (دراز :٢٠٠٠) ، (دو يدار :١٩٨٣) . (حشيش، ١٩٩٧) ، (عبد المولى، ١٩٨٨) ، (جامع ، ١٩٧٠)

- أن الموازنة العامة انعكاس لدور الدولة في النشاط الاقتصادي .
- أنها تعبير مالي عن برنامج العمل الذي تعتزم الحكومة تنفيذه .
- أنها برنامج عمل لتحقيق أهداف المجتمع .
- أنها برنامج العمل المعتمد .
- أنها برنامج عمل للسنة القادمة .

وسوف نعرض لكل من النقاط السابقة ببعض التفصيل، على النحو التالي:

أ. إن الموازنة العامة انعكاس لدور الدولة في النشاط الاقتصادي :

أوضحنا في موضع لاحق ، كيف تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي (من الدولة الحارسة ، إلى الدولة المتدخلة ، إلى الدولة المنتجة)، وكان من الطبيعي أن يتبع هذا التطور في دور الدولة تطوراً مماثلاً في مفهوم الميزانية ودورها في النشاط الاقتصادي(المالية المحايدة، المالية الوظيفية ، المالية التخطيطية) .

ومع إعلان الحكومات في كثير من البلدان عن إجراءات للحد من تدخلها المباشر في الاقتصاد أو التحول عن هذا الحد من خلال سياسات الخصخصة ، ثار الجدل من جديد حول الدور الذي يمكن أن تلعبه الدولة في التنمية الاقتصادية ، و تأثير هذه السياسات على هيكل وتفضيلات الموازنة العامة ، بإعتبار أن الميزانية هي الإطار الذي ينعكس فيه اختيار الحكومة لأهدافها ، وأدواتها لتحقيق هذه الأهداف.

ب . أنها تعبير مالي عن برنامج العمل الذي تعتزم الحكومة تنفيذه :

الميزانية بهذه الخاصية ، ليست بياناً عما أنجزته الحكومة من أعمال خلال سنوات سابقة ، وليست قائمة بالنوايا الحسنة والأعمال التي تتمنى الحكومة لو تحققت، لكنها برنامج عمل تلتزم الحكومة بتنفيذه خلال السنة المقبلة .

والموازنة كبرنامج عمل يتعلق بالمستقبل تنهض على التنبؤ والتقدير، ومن ثم فهي تقدير لما تعتزم الحكومة إنفاقه، وما تتوقع الحكومة تحصيله من إيرادات خلال السنة القادمة. وتتوقف فرص نجاحها على تقليل هامش الخطأ وانكماش الفجوة بين التقدير والواقع . ولا شك أن ذلك لا يمكن أن يتم بمنأى عن توقع تغيرات النشاط الاقتصادي ككل. وهي لهذا تبنى على دراسات تضع نصب عينيها الاحتمالات المرجحة محلياً وعالمياً وتركن للواقعية وتلتزم بحدود القدرة على التنفيذ[1].

ج. أنها برنامج عمل لتحقيق أهداف المجتمع :

الموازنة وسيلة لتنفيذ السياسات والبرامج التي تحقق أهداف المجتمع ومن ثم لابد من تحديد واضح للأهداف التي يعد البرنامج من أجلها والتي يسعى إلى تحقيقها .

١- (دراز ، ٢٠٠٠)

وتصبح هذه الأهداف معياراً يتحتم على السلطة التنفيذية أن تراعيها في تحضير وإعداد وتنفيذ الميزانية. ومعياراً يلزم السلطة التشريعية بالرجوع إليه في مناقشاتها للسياسات والبرامج والتحقق بكافة الطرق من توافره وإتباعه وتنفيذه في كافة المراحل[1].

د. أنها برنامج العمل المعتمد :

موازنة الدولة لا تكتسب هذا الاسم في الدول الديمقراطية إلا بعد اعتمادها من السلطة التشريعية. فالحكومة هي التي تقوم بإعداد الميزانية، لكن البرلمان هو الذي يجيزها باعتماده لها وذلك قبل أن يعود الأمر إلى الحكومة مرة أخرى لتقوم بتنفيذها في الحدود التي اعتمدت به من قبل البرلمان.

ويعد حق البرلمان في اعتماد الميزانية من أقوى حقوق السلطة التشريعية وبواسطته يستطيع مراقبة كافة أوجه النشاط الحكومي. ذلك لأن أي نشاط يستلزم مالاً للقيام به ويستطيع البرلمان دائماً تعطيل أي نشاط حكومي برفضه الموافقة على اعتماداته المقدمة من الحكومة، أو تعديل النفقات الواردة في مشروع الموازنة، عدا تلك التي ترد تنفيذا لالتزام محدد على الدولة، وإذا ترتب على التعديل زيادة في النفقات وجب أن يتفق المجلس مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات بما يحقق إعادة التوازن بينها و بين الإيرادات.

ويلاحظ أن تقديرات الحكومة للنفقات العامة هي وحدها دون تقديراتها للإيرادات العامة، التي تحتاج إجازة من البرلمان بالمعنى الفني للكلمة. ذلك أن إجازة البرلمان للنفقات يعطي الحكومة الحق في القيام بها أوعدم القيام بها، وهذا يتفق مع المفهوم الفني للإجازة. أما موافقة البرلمان على الإيرادات فلا يتضمن أي خيار للحكومة في تحصيلها أوعدم تحصيلها، إذ أنها واجبة التحصيل بموجب القوانين التي تنظمها.

وقد مر حق البرلمان في اعتماد الميزانية بمراحل تطور طويلة، بدأ بنجاح المجالس الشعبية في تقرير حقها في فرض الضرائب دون غيرها من سلطات الدولة، ثم تقرر حقها في رقابة كيفية إنفاق حصيلة هذه الضرائب، وأخيراً اكتمل حق البرلمان في المسائل المالية بتقرير وجوب عرض تقديرات أو توقعات النفقات والإيرادات عليه بصفة دورية في وثيقة واحدة هي الميزانية.

وتختلف سلطة البرلمان من مجتمع لآخر وفقاً للكثير من العوامل، لكن هناك اتجاهاً عاماً نحو تقوية دور السلطة التنفيذية في مراحل إعداد الميزانية بإعطاء أهمية أكبر لمرحلتي الإعداد والتنفيذ وبتدخلها في مرحلتي الإعداد والرقابة .

ولعل مرجع ذلك إلى تنامي ظاهرة تزايد دور السلطة التنفيذية بشكل عام. كما

١- (دراز ، ٢٠٠٠)

يرجع ذلك أيضاً إلى تزايد المشاكل الفنية التي يتعين الإلمام بها باتساع نطاق المالية العامة، التي ربما تتطلب خبرة خاصة بالمسائل المالية والاقتصادية قد لا تتوافر بشكل فعال في البرلمانات. هذا إلى جانب السعي إلى إبعاد المسائل المالية عن مجال المناورات البرلمانية.

وقد بدأ انكماش دور السلطة التشريعية في المسائل المالية [التي تدعمت قوتها] بزيادة أهمية بعض نواحي النشاط المالي التي لا تتدخل فيها البرلمانات بجانب تحديد حريتها في مجال اختصاصها. ومن مظاهر ذلك :

١- احتفاظ الحكومة بسلطة واسعة في الإصدار النقدي كمصدر تمويلي .

٢- كذلك فإن حرية البرلمانات في تعديل مشروع الميزانية أصبحت محدودة في العديد من البلدان. فلها أن توافق على المشروع ككل أو ترفضه ككل.

هـ. أنها برنامج عمل للسنة القادمة :

برنامج العمل الحكومي الذي تعتزم الحكومة تنفيذه، والذي يوافق عليه البرلمان بصورة منتظمة ، يكون لمدة مقبلة هي عادة ما تكون سنة. وليس شرطاً أن يتفق بدؤها وانتهاؤها بالسنة التقويمية، بل تتحدد هذه السنة المالية وفقاً لظروف النشاط المالي في كل دولة.

فعلى سبيل المثال، تبدأ السنة المالية في انجلترا والكويت في أول ابريل وتنتهي في آخر مارس. وفى مصر والولايات المتحدة الأمريكية تبدأ السنة المالية في أول يوليو وتنتهي في آخر يونيو، وفى ليبيا وفرنسا وروسيا وبلجيكا تبدأ السنة المالية في أول يناير وتنتهي في آخر ديسمبر(١).

ثانياً: أوجه الشبه والاختلاف بين الموازنة العامة وما يدور في فلكها من وثائق مالية :

أ. ميزانية الدولة والميزانية القومية (الميزانية الاقتصادية) :

تهتم الدول في الوقت الحاضر بإعداد ما يسمى بالميزانية القومية أوالميزانية الاقتصادية، وهى عبارة عن تقديرات لما ينتظر أن تكون عليه كافة أوجه النشاط الاقتصادي في الدولة في العام المقبل. وذلك من خلال التوقعات الخاصة بحجم الدخل القومي في هذه الفترة وتكوينه وتداوله وتوزيعه .

وتتميز الميزانية القومية عن ميزانية الدولة بأنها تعكس التقديرات الكمية للنشاط

١- (الدمرداش، ٢٠٠٥) .

الاقتصادي في مجموعه: الحكومة، الأفراد ،القطاعين العام والخاص ...الخ في فترة مقبلة، في حين تعكس ميزانية الدولة أوجه نشاط الحكومة وحدها كشخص اعتباري عن العام المقبل. وبينما تعد ميزانية الدولة هي توقع يلزم الاعتماد كما رأينا ، فإن الميزانية القومية ليست إلا توقعاً فحسب دون أي اعتماد.

وعلى ذلك لا يمكن أن تحل الميزانية القومية محل ميزانية الدولة، شأنها في ذلك شأن ميزانية الدولة التي لا يمكن أن تحل محل ميزانية المشروع الخاص. فالميزانية القومية يقتصر دورها على مجموعة البيانات الأساسية التي يمكن على هديها إعداد ميزانية الدولة .

هكذا تتضح أهمية العلاقة بين الميزانية العامة من جهة والميزانية القومية والحسابات القومية من جهة أخرى. فالحسابات القومية سجلاً لما تم من أوجه النشاط الاقتصادي للدولة عن مدة سابقة، وتفيد في إعداد التوقعات المتعلقة ببرنامج العمل الحكومي الذي تعتزم الحكومة تنفيذه خلال السنة القادمة (إعداد الميزانية العامة).

وعلى الحكومة وهى بصدد إعداد مشروع الميزانية العامة أن تأخذ البيانات المشار إليها في الاعتبار حتى تكون لديها فكرة واضحة عن النشاط الاقتصادي القومي في مجموعه. ومدى التأثيرات التي يمكن للقرارات التي تتخذها الحكومة أن تحدثها على النشاط الاقتصادي.

ب. الميزانية العامة والميزانية النقدية :

الميزانية النقدية نظام حسابي يهدف إلى بيان الأرقام التقديرية لنفقات الدولة ومتحصلاتها من النقد الأجنبي خلال فترة معينة غالباً ما تكون سنة . وقد دأبت كثير من الدول ، التي تعاني نقصاً في النقد الأجنبي، على الأخذ بهذا النظام رغبة في التأكيد على حسن استخدام مواردها منه، وبالتالي تصطدم بعقبات تعرقل تنفيذ خطط التنمية أو استيراد حاجاتها الضرورية من السلع التموينية أو الغذائية . وقد درجت مصر ابتداء من عام ١٩٥٦-١٩٥٧ على الأخذ بهذا النظام(١) .

ج. ميزانية الدولة والحساب الختامي :

رأينا أن الميزانية العامة هي برنامج عمل تلتزم الحكومة بتنفيذه خلال سنة مقبلة. أما الحساب الختامي للدولة فهو بيان رقمي لما قامت الدولة بإنفاقه فعلاً وما قامت بتحصيله خلال السنة الماضية. ويتبع في تسجيل بيانات الحساب الختامي نفس التبويبات والتقسيمات المتبعة في ميزانية الدولة.

فالحساب الختامي للدولة لسنة معينة يتشابه مع ميزانية الدولة لنفس السنة في

١- (عبد المولى ، ١٩٨٨)

كل شيء عدا طبيعة الأرقام الواردة فيهما، حيث تكون أرقاماً تقديرية في الميزانية وأرقاماً فعلية في الحساب الختامي. الأمر الذي يمكـن من مقارنة التقديرات الواردة في الميزانيــة مع ما تم فعلاً .

والحساب الختامي بما يتيحه من مقارنة التقديرات الواردة في الميزانية مع ما تم فعلاً، يعد وسيلة لتحسين طرق التقدير والتنبؤ وتقليل احتمالات الخطأ في إعداد ميزانيات الدولة للأعوام القادمة. وهو أداة للرقابة وتقييم الأداء والوقوف على درجة الكفاءة والإنتاجية في القطاع الحكومي. وهو أسلوب لمتابعة تنفيذ ما اعتمدته السلطة التشريعية من برامج وسياسات.

ثالثاً : الموازنة العامة في الإسلام :

لم يكن نظام الموازنة العامة، كوثيقة مكتوبة تتضمن تقديرا لنفقات الدولة وإيراداتها، قد عرف في العالم حينما تكونت الدولة الإسلامية في القرن السابع الميلادي.

لكن، تشير أدبيات النظام المالي في الإسلام إلى أن جوهر الموازنة العامة، كان موجودا في الفكر المالي الاسلامي، حيث كان النبي ﷺ يجرى تقديرا للإيرادات قبل ورودها ويكتب كل ما يرد إليه منها، وكان ﷺ يحتفظ بسجلات لكثير من أنواع النفقات التي يمكن تقديرها[1]، وهذا هو جوهر نظام الموازنة العامة في العصر الحديث [2]:

فبخصوص الإيرادات، كان حذيفة بن اليماني يتولى خرص النخل، وكان الزبير بن العوام وجهم بن الصلت يكتبان أموال الصدقات، وأبو هريرة يتولى زكاة رمضان، وعبدالله بن كعب الأنصاري يتولى خمس الغنائم.

وبخصوص النفقات، كان ﷺ يحتفظ بسجلات بها أسماء المسلمين، مرتبة ترتيبا أبجديا دقيقا، وكان يوزع ﷺ الأعطيات طبقا لهذه السجلات. فقد أخرج أبو داوود عن عوف بن مالك أن الرسول ﷺ كان إذا أتاه الفيء قسمه في يومه، فأعطى صاحب الأهل حظين، وأعطى الأعزب حظا، فدعينا ، وكنت أدعي قبل عمار، فدعيت فأعطاني حظين وكان لي أهل، ثم دعي بعدي عمار بن ياسر فأعطي حظا واحدا.[3].

والثابت أن الفكر المالي الإسلامي نصح بموازنة عامة بشكلها الحالي المعروف منذ وقت مبكر. فمنسوب إلى الامام النووي ، قوله : « ينبغي للإمام ، وكل من يفوض إليه أمر تفريق الصدقات، أن يعتني بضبط المستحقين، ومعرفة أعدادهم، وأقدار حاجاتهم، بحيث يقع الفراغ من جميع الصدقات بعد معرفتهم أو معها، ليتعجل حقوقهم، وليأمن هلاك المال عنده» (الإمام النووي : روضة الطالبين، ج٢، ص٣٣٧).

١- (وفا ، ٢٠٠٥).

٢- (يوسف ، ١٩٨٨) .

٣- الخراج لأبي يوسف، ص٣٦

أسئلة الفصل الثاني عشر

السؤال الأول :

ضع علامة (✓) أمام العبارة الصحيحة وعلامة (×) أمام العبارة غير الصحيحة :

١- الموازنة العامة هي برنامج الحكومة المالي المعتمد والأرقام الواردة فيها تقديرية تحتمل النقص أو الزيادة.

٢- في النظم المالي الحديثة تتنامي مبررات احتفاظ الحكومات بسلطة واسعة في إعداد الموازنات العامة وفي الإصدار النقدي.

٣- الميزانية العامة بياناً عما أنجزته الحكومة من أعمال خلال سنوات سابقة.

٤- في النظم الديمقراطية يحق لجهات اعتماد الموازنة تعديل النفقات الواردة في مشروع الموازنة قبل اعتماده .

السؤال الثاني :

" تشير أدبيات النظام المالي في الإسلام إلى أن جوهر الموازنة العامة، كان موجودا في الفكر المالي الإسلامي " . اوجد الدليل على ذلك؟ .

السؤال الثالث:

أذكر أوجه الشبه والاختلاف بين الموازنة العامة والوثائق المالية التالية:

١- الموازنة القومية.

٢- الموازنة النقدية .

الفصل الثالث عشر

مبادئ الموازنة العامة

الأهداف التعليمية

يهتـــم هذا الفصل بتعريف الطالب بالمبـــادئ العامة للموازنة، وبنهاية هذا الفصل يكون الطالب قادرا على أن :

- **يعرف مبدأ وحدة الموازنة العامة، ويشرح الاعتبارات التي يستند إليها المبدأ، والاستثناءات التي ترد عليه .**
- **يعرف مبدأ عمومية الموازنة، ويفرق بين مبدأ الوحدة ومبدأ العمومية .**
- **يقارن بين قاعدة عدم تخصيص الإيرادات وقاعدة تخصيص الاعتمادات .**
- **يشرح مضمون مبدأ سنوية الموازنة والاستثناءات التي ترد عليه.**
- **يحدد المقصود بمبدأ توازن الموازنة.**
- **يميز بين مبدأ توازن الموازنة في الفكر الاقتصادي التقليدي ومبدأ توازن الموازنة في الفكر الاقتصادي الحديث.**

الفصل الثالث عشر

مبادئ الموازنة العامة

يتعين على السلطة التنفيذية وهى بصدد تحضير الموازنة، أن تضع في اعتبارها مجموعة من المبادئ العامة التي تحكم الموازنة، والتي حصرت تقليديا في أربعة: الوحدة، العمومية، السنوية، ومبدأ توازن الميزانية .

وتعتبر هذه المبادئ (أو القواعد) من البديهيات في علم المالية العامة، وإن شهد التطور المالي الحديث خروجاً غير متكافئ الأهمية عليها تحقيقاً لاعتبارات اقتصادية لابد منها .

وسنعرض لكل المبادئ الأربعة المشار إليها تباعا ، كما يلي :

أولاً : مبدأ وحدة الموازنة :

تعريف مبدأ وحدة الموازنة :

يقصد بوحدة الميزانية أن يتم إعداد وتقديم مشروع الميزانية كوحدة واحدة متكاملة تضم كافة التقديرات لإيرادات ونفقات كافة وحدات فروع الدولة .

فالالتزام بهذا المبدأ هو الوسيلة الوحيدة لكي تصبح ميزانية الدولة تعبير عن برنامج عمل متكامل لتحقيق أهداف المجتمع. والالتزام بهذا المبدأ هو الضمان الوحيد لكي تقف السلطة التشريعية على كافة سياسات وبرامج واتجاهات الحكومة في بساطة ووضوح تمكنها من التقييم السليم لمشروع الميزانية .

ويلاحظ أن المقصود بوحدة الميزانية لا يعنى أن تقدم الميزانية في ورقة واحدة أو حتى في مجلد واحد ، وإنما المقصود أن تكون هناك وثيقة واحدة ، مهما تعددت أجزاؤها ، تتضمن كافة سياسات وبرامج واتجاهات الحكومة في العام المقبل .

ومن ثم يجب عدم الخلط بين الميزانية ذات الوثائق المتعددة وبين الميزانيات المتعددة. فقد تكون الميزانية وحدة واحدة ومع ذلك تقدم في وثائق متعددة وليست في وثيقة واحدة كما هو الحال في انجلترا. ولا ينال ذلك من وحدة الميزانية العامة للدولة. أما الميزانيات المتعددة فيؤخذ بها بالنسبة لبعض الوحدات الاقتصادية حتى تمكنها من

أن تتمتع بالاستقلال المالي في مواجهة الميزانية العامة لأداء وظائفها على أكمل وجه. ومن أمثلة ذلك الميزانيات المستقلة لبعض وحدات القطاع العام .

الاعتبارات التي يستند إليها مبدأ وحدة الموازنة :

يستند أنصار مبدأ وحدة الميزانية إلى اعتبارين أساسيين: أولهما مالي، وثانيهما سياسي. أما الاعتبار المالي فيتمثل في أن مبدأ وحدة الميزانية من شأنه تحقيق الشفافية والوضوح في عرض حقيقة المركز المالي الإجمالي للدولة دون أي محاولة لإخفاء حقيقته، ويسهل مهمة الباحثين في الحكم على حقيقة الوضع القائم. إذ يكفي النظر إلى إجمالي النفقات والإيرادات للوصول إلى العديد من البيانات كمعرفة مدى توازن الميزانية أو مقارنة هذه النفقات أو الإيرادات بإجمالي الدخل القومي لإظهار مدى تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، أو بمقارنة إجمالي النفقات في هذه السنة بالسنوات الماضية لمتابعة ظاهرة الازدياد في النفقات العامة .

أما الاعتبار السياسي فيتجسد في أن مبدأ وحدة الميزانية يمكن السلطة التشريعية من مباشرة رقابتها على الإيرادات والنفقات العامة.

وعلى النقيض من ذلك، لو سمح بالخروج على هذا المبدأ فعرضت الميزانية مجزأة على فترات زمنية متفاوتة لتعذر الإلمام ببرنامج العمل الحكومي بصورة واضحة، ولسهل على الحكومة إخفاء العديد من نواياها وتمويه العديد من الحقائق والمعلومات التي لو عرضت في وقت واحد لكان من اليسير على السلطة التشريعية رفض مشروع الميزانية.

فقد تستطيع الحكومة في حالة السماح بتقديم الميزانية مجزأة عرض مشروع الميزانيـــة لبعض وحدات وأنشطة الحكومة الثانوية الأهمية مضمنة إياها اعتمادات كبيرة نسبياً، فيسهل الحصـــول على موافقة السلطة التشريعية عليها لعدم إمكانية المفاضلة بين أوجه الإنفاق أو تقييم الأولويات، ثم تتقدم الحكومة بعد ذلك بمشـــروع الوحدات الأخـــرى الأكثر أهميـة التي تعد أغلب نفقاتها ضرورية فتضطر السلطة التشريعية لاعتمادها، وقد تضطر أيضاً للموافقة على فرض أعباء ضريبية جديدة لتمويل هذه النفقات الضرورية .

الاستثناءات التي ترد على مبدأ وحدة الموازنة :

على الرغم من بريق المزايا المرتبطة بمبدأ وحدة الميزانية، إلا أنه مع تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي، وقيام الحكومة بالعديد من النشاطات التي كانت تعتبر في الماضي وقفاً على القطاع الخاص، والتي تتطلب ميزانيات خاصة حتى يمكن الحكم على نتيجة نشاطها وربحيته، وحتى تطبق الأساليب التجارية في النشاط وتعطى إمكانية لتمويل نشاطها بطريقة ذاتية. وقد يصعب الحفاظ على هذه الخصائص بإدماج ميزانياتها في الميزانية العامة .

ومن جهة أخرى، هناك اختلاف في أنواع النفقات وفي الإيرادات يصعب معه تجميعها في أقسام إجمالية. فهناك نفقات نهائية وأخرى مؤقتة. وكذلك الأمر بالنسبة للإيرادات، وقد يؤدى تطبيق حرفي لمبدأ الوحدة إلى تجميع أشياء مختلفة في طبيعتها.

ومواجهـــة للتطور، فقـــد أجريت على المبـــدأ بعض التعديلات وســـمح ببعض الاستثناءات عليه، ونتج عن ذلك ظهور عدة أنواع من الموازنات والحسابات الخاصة التي قد تشـــكل خروجاً على مبدأ الوحدة إذا ما أســـئ اســـتخدامها . ونعرض فيما يلي للاستثناءات التي ترد على مبدأ وحدة الموازنة، وهي :

(١) الموازنات الملحقة :

قد يستدعى حسن سير العمل ببعض المرافق التي تتولى القيام بنشاطات اقتصادية منحها استقلالاً مالياً وإدارياً، يحررها من تطبيق اللوائح والقوانين المالية التي تخضع لها المصالح الحكومية .

ولما كانت هذه المرافق لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، فقد رأت الكثير من الحكومات مواجهة هذا التطور بإعداد موازنات خاصة بهذه المرافق تشتمل على إيراداتها وتلحق بموازنة الدولة .

ولا تظهر إيرادات ونفقات المرافق ذات الموازنات الملحقة في موازنة الدولة، إنما تظهر في الموازنة الخاصة بالمرفق التي تلحق بموازنة الدولة. ولا يظهر في هذه الوازنة الأخيرة سوى الرقم الذي يمثل رصيد الموازنة الملحقة سواء دائن أم مدين. وفي حالة ما إذا كان الرصيد دائناً فإنه يظهر في موازنة الدولة في جانب الإيرادات، أما إذا كان مديناً فإنه يظهر في جانب النفقات في شكل إعانة للمرفق.

ولاشك أن لهذا الإجراء مزاياه العديدة فهو يحتفظ لهذه الميزانيات الملحقة بمرونتها وتحررها من اللوائح والقوانين المالية، ويمكن الهيئات المختصة بتطبيق القواعد المتعلقة بالنشاط الخاص. كما يظهر المركز المالي الحقيقي للهيئة مما يساعد على تقييم الأداء وإلقاء الضوء على ما يجب أن يتبع نحو هذا المرفق من سياسات.

إلا أنه يلاحظ إمكانية تحقيق مثل هذه الاعتبارات دون حاجة إلى إنشاء ميزانية ملحقة والخروج على مبدأ وحدة الميزانية ويتحقق ذلك بإنشاء ملحق بالميزانية فقط خاص بنفقات وإيرادات المرفق، أو إصدار لائحة خاصة بالمرفق تتضمن القواعد والنظم التي يسير عليها بما يحقق تحريره من الروتين الحكومي مع بقاء إيراداتها ونفقاتهـــا ضمـــن الميزانية العامة.

ومن القواعد المقررة فيما يتعلق بالميزانيات الملحقة أنه يسرى عليها ما يســـري على الميزانية العامة للدولـــة فيما يتعلق باعتمـــاد البرلمان لها .

بيد أن النقاش يثور حول نطاق الرقابة التي تمارسها البرلمانات على الميزانيات الملحقة . خاصة وأن الميزانيات الملحقة لا ترتبط بميزانية الدولة إلا بالرقم الذي يمثل رصيد الفائض أو العجز والذي يظهر ضمن إيرادات أو نفقات الوزارة التابع لها المرفق. أما إيرادات ونفقات هذه المرافق فلا تظهر إلا في ميزانياتها الخاصة. فإذا اعتبر اعتماد موازنة الدولة بأرصدة العجز أو الفائض المدرجة في موازنات الوزارات التابعة لها هذه المرافق، اعتماداً لهذه الموازنة الملحقة ، فإن الرقابة البرلمانية الكاملة لن تتحقق. كما أن تعدد الموازنات الملحقة واعتمادها بهذه الكيفية، بحيث تقتصر موازنة الدولة على إظهار العديد من أرصدة العجز أو الفائض لهذه الموازنات، سوف يؤدى حتماً إلى تشويه صورة الميزانية ويساعد على إخفاء الكثير من الحقائق ويجعل من العسير على السلطة التشريعية تقييم سياسات وبرامج الحكومة ويؤدى في النهاية إلى انتفاء الحكمة من عرض الموازنة على السلطة التشريعية .

لذلك فقد لجأت الكثير من الدول إلى قصر الالتجاء إلى هذا الأسلوب في أضيق الحدود وإلى إخضاع هذه الموازنات الملحقة في إعدادها ومناقشتها واعتمادها وتنفيذها ورقابتها لنفس القواعد والأحكام الخاصة بالموازنة العامة .

وقد اختفت فكرة الموازنات الملحقة في مصر ابتداء من عام ١٩٦٣، حيث صدر القرار الجمهوري رقم ١٢٨٨ لسنة ١٩٦٣ بإلغاء هذا الأسلوب وإدماج جميع الموازنات الملحقة في موازنة الدولة حيث تظهر كفرع مستقل في موازنة الوزارة التابعة لها.

(٢) الموازنات المستقلة :

هي موازنات المشروعات والمرافق العامة التي تتمتع بشخصية معنوية مستقلة مما يترتب عليه قيامها بإعداد حساباتها وميزانياتها المستقلة والمنفصلة تماماً عن موازنات الدولة.

وفى فرنسا تشكل الموازنات المستقلة خروجاً على مبدأ وحدة الميزانية يترتب عليه إهدار الاعتبارين الأساسيين اللذين ينهض عليهما المبدأ. وهذا واضح بالنسبة للاعتبار المالي حيث تتساوى الموازنات المستقلة مع الموازنات الملحقة في هذا الشأن. أما بالنسبة للاعتبار السياسي فيرجع إلى أن الموازنات المستقلة لا تعرض على البرلمان لاعتمادها عكس الحال بالنسبة إلى الموازنات الملحقة ، بل يختص مجلس إدارة المرفق باعتماد ميزانيته دون العرض على البرلمان.

فى مصر ينتفي الفارق الحقيقي بين الموازنات الملحقة والموازنات المستقلة، حيث نصت الدساتير المصرية على أن تسرى على الموازنات المستقلة والملحقة والحسابات الختامية، ذات الأحكام المقررة بالنسبة إلى موازنة الدولة .

(٣) الموازنات غير العادية :

يستهدف مبدأ وحدة الموازنة إعطاء صورة حقيقية عن المركز المالي للدولة فيما يتعلق بإيراداتها ونفقاتها خلال سنة مالية معينة. لكن إتباع هذا المبدأ قد لا يجدي في إعطاء هذه الصورة الصادقة في بعض الحالات. مثال ذلك: أن تضطر الدولة إلى إنفاق مبالغ كبيرة لأغراض وقتية أو استثنائية كتعمير ما دمرته الحرب أو القيام بإنشاءات ضخمة على نحو ما يحدث الآن في مشروع توشكي بمصر. ويترتب على إتباع مبدأ وحدة الميزانية وإدراج هذه النفقات غير العادية إلى جانب النفقات العادية أن تتضخم هذه الأخيرة بشكل يوحى بازدياد نشاط الدولة بدرجة كبيرة مقارنة بالسنوات الماضية وهو ما لا يطابق الواقع.

لذلك، دأبت بعض الحكومات على إنشاء موازنات غير عادية لمجابهة هذه الظروف الطارئة وتلك النفقات الاستثنائية. إلا أن هذه الميزانيات تظل محل نظر من عدة أوجه :

١- صعوبة التفرقة بشكل قاطع بين الإنفاق العادي والإنفاق غير العادي استناداً إلى تكرار النفقة في فترة محدودة، إذ لو أخذت فترة أطول كمعيار للتمييز بينهما لأصبح الإنفاق غير العادي إنفاقاً عادياً . فضلاً عن ذلك، فإن نفقات الحروب تكاد تكون في العصر الحديث من النفقات العادية ، كما أن الاستثمارات الحكومية الضخمة باتت لا تمثل نفقات استثنائية بل غير منتظمة بل تكاد تكون دورية.

٢- إضافة إلى ذلك، فإن كون الإنفاق غير عادى لا يكفى في حد ذاته مبرراً للالتجاء إلى الأساليب (غير العادية) بل يجدر النظر إلى مدى إنتاجية النفقة. كما أن الالتجاء إلى الأساليب غير العادية لتغطية نفقات غير عادية لا يبرر الخروج على مبدأ وحدة الميزانية، إذ يمكن أن يتم الإيراد والإنفاق غير العادي في إطار الوحدة.

٣- قد تسيء السلطة التنفيذية استخدام الموازنات غير العادية وذلك بنقل بعض بنود النفقات التي تعتبر في حقيقتها عادية من موازنة الدولة إلى موازنة غير عادية تنشأ لهذا الغرض مع الالتجاء إلى فرض ضرائب استثنائية أو عقد قروض لتغطيتها. وتستطيع الحكومة بهذه الطريقة إظهار موازنة الدولة في صورة متوازنة مع أنها في الحقيقة تتضمن عجزاً ، بمقدار النفقات الواردة في الموازنة غير العادية.

(٤) الحسابات الخاصة على الخزانة :

يتطلب حسن سير العمل قيام الوحدة الحكومية بتحصيل مبالغ لا تعد بطبيعتها من الإيرادات العامة أو صرف مبالغ لا تعد بطبيعتها من النفقات العامة. فتقوم الحكومة بتحصيل مبالغ التأمينات من المقاولين والمتعهدين كضمان لتنفيذ الأعمال والخدمات

المتفق عليها أو مبالغ تأمينات من الطلبة والموظفين ضماناً لعدم فقد أو إتلاف ما بعهدتهم من معامل وأدوات، ولا تعتبر هذه المبالغ من الإيرادات العامة. وتقوم الحكومة برد هذه المبالغ إلى أصحابها عند تنفيذ ما تعهدوا به أو تسليم ما بعهدتهم من أدوات ومهمات ولا تعتبر مثل هذه المبالغ من النفقات العامة.

ومن الطبيعي أن تدرج مثل هذه المبالغ في موازنة الدولة حتى لا تتضخم أرقام الإيرادات تضخماً مفتعلاً لا يعبر عن الحقيقة. ولإثبات هذه المبالغ تستخدم مجموعة من الحسابات الوسيطة يطلق عليها الحسابات الخاصة على الخزانة . فهي إذن حسابات معلقة تقفل من تلقاء ذاتها عند إتمام طرفي العملية الحسابية.

ولا تمثل مثل هذه الحسابات خروجاً على مبدأ وحدة الموازنة، طالما أنها تعد بطريقة سليمة وتحقق موازنة بين الجانب المدين والدائن للعملية التي تقوم بها الخزانة، بل على العكس فإنها تؤدى إلى إظهار الموقف المالي للدولة على حقيقته .

لكن ، تبدو الخطورة عندما يساء استخدام هذه الحسابات الخاصة. ويحدث هذا إذا أدرجت الحكومة في حساب خاص مبالغ ضخمة من الإنفاق متظاهرة بإمكانية استردادها في الوقت الذي تعلم فيه الحكومة أن هذه المبالغ لن ترد. فقد تقوم الحكومة بإقراض المزارعين مبالغ ضخمة لسوء الموسم الزراعي مثلاً، أو أن تقوم بإدراج مبالغ معينة في حساب خاص لشراء سلعة ما اعتماداً على أنها ستسدد فيما بعد عند بيع هذه السلعة ، أو أنها تمنح بعض القروض لهيئة أجنبية معينة بقصد تحقيق أهداف سياسية دون أن يكون في نية الحكومة مطالبتهم برد هذه القروض، وتفتح لهذه المبالغ حساب خاص على الخزانة حتى يتم تسويتها .

ووجه الخطورة في هذه الحالات تتجلى عندما لا يتم تسديد كافة هذه المبالغ كلها أو بعضها، مما يضطر الحكومة إلى فرض أعباء إضافية على المواطنين لمواجهة هذه النفقات. وهكذا، تشكل مثل هذه الحسابات الخاصة خروجاً فعلياً عن مبدأ وحدة الموازنة .

مدي تطبيق مبدأ وحدة الموازنة والاستثناءات التي ترد عليه في المملكة العربية السعودية:

توحدت عملية إعداد الموازنة العامة السعودية في جهة دارية واحدة هي مديرية الميزانية العامة (تتبع وزارة المالية والاقتصاد الوطني) بموجب قرار وزير المالية والاقتصاد الوطني رقم٧٠١ لسنة ١٣٧٧. وبنقل قسم المشاريع (ميزانية الباب الثالث) من المجلس الأعلى للتخطيط (وزارة التخطيط حاليا) إلى مديرية الميزانية العامة في وزارة المالية والاقتصاد الوطني(عام ١٣٨٤)، اكتمل بنيان قاعدة وحدة الموازنة في الموازنة العامة السعودية، وإن سمح ببعض الاستثناءات عليه، سيما تلك المتعلقة بالموازنات المستقلة والموازنات الملحقة.

ولا يفرق النظام في المملكة العربية السعودية ، بين الموازنات المستقلة والموازنات الملحقة، فهناك ميزانيات تخص العديد من الأجهزة الحكومية ذات الطابع التجاري (مؤسسة بترومين، الخطوط الجوية السعودية، المؤسسة العامة للسكك الحديدية، مؤسسة تحليه المياه، المؤسسة العامة للكهرباء)، وهناك بعض المؤسسات التي يغلب عليها الطابع الثقافي (الجامعات، معهد الإدارة العامة)، ويطلق على موازنات كل هذه الجهات موازنات ملحقة، سواء غلب عليها الطابع التجاري أو الطابع الثقافي. وربما تكون موازنة مؤسسة النقد العربي السعودي هي الموازنة الوحيدة من بين المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية التي تصدر بميزانية مستقلة [1].

وتخضع كافة المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية سواء كانت ذات موازنات مستقلة أو ملحقة، لرقابة وزارة المالية والاقتصاد الوطني وإن لوحظ بعض الاختلاف في مدي انطباق القواعد والأسس المالية، وصلاحيات وزارة المالية في الموافقة أوعدم الموافقة عليها. حيث تخضع بعض المؤسسات تماما لجميع الأنظمة والقواعد المالية التي تطبق على جميع الوزارات والأجهزة الحكومية ، مثل الجامعات ومعهد الإدارة العامة والمؤسسة العامة لتحليه المياه .... ، وهناك من المؤسسات ما يتمتع باستقلالية في اتخاذ الكثير من القرارات المتعلقة بشئونها المالية، مثل مؤسسة الخطوط الجوية السعودية.

وتخضع موازنات جميع المؤسسات العامة للمملكة، لمناقشة وزارة المالية والاقتصاد الوطني قبل الاعتماد، كما تخضع للرقابة اللاحقة على الصرف من قبل ديوان المراقبة العامة، إلا أنها ترتبط بموازنة الدولة برصيد العجز والفائض فقط، دون أن ترد جداول إيراداتها التفصيلية وجداول نفقاتها العامة في وثيقة الموازنة العامة.

١- (بري ، ٢٠٠١).

ثانياً : مبدأ عمومية الموازنة :

تعريف مبدأ عمومية الموازنة :

تجرى التفرقة عادة عند عرض مبادئ تحضير الميزانية بين قاعدتي الوحدة والعمومية، رغم أن كلتاهما في الواقع تعبر عن فكرة واحدة، ولكن من زاوية مختلفة. مؤدى هذه الفكرة أن تجمع الميزانية كافة عناصر النفقات والإيرادات العامة في وثيقة واحدة.

وبينما يتطلب مبدأ الوحدة، كما رأينا، إعداد وثيقة واحدة للميزانية ويحظر تعدد الميزانيات أو وجود نفقات وإيرادات خارجها . يقضى مبدأ العمومية بأن تظهر تقديرات كافة الإيرادات والنفقات العامة تفصيلياً في ميزانية الدولة دون إجراء مقاصة بين نفقات أحد المرافق العامة وبين إيراداته .

ويعنى إتباع مبدأ عمومية الميزانية الأخذ بالميزانية الإجمالية حيث تظهر كافة تقديرات إيرادات المرفق وكافة تقديرات نفقاته. وهو بهذا يختلف كلية عن مبدأ الميزانية الصافية ، حيث تجرى مقاصة بين تقديرات إيرادات وتقديرات نفقات المرفق على نحو لا يظهر معه بالميزانية سوى رصيد هذا المرفق : دائناً أم مديناً.

وبإتباع طريقة الميزانية الإجمالية، مراعاة لمبدأ عمومية الميزانية، لا تخصم نفقات مرفق عام كمصلحة الضرائب أو مصلحة الجمارك من إيراداته، بل تظهر في ميزانيته كل تفاصيل نفقاته في جانب النفقات وكل تفاصيل إيراداته في جانب الإيرادات، دون خصم النفقات من الإيرادات وإظهار رصيد المرفق بعد ذلك.

ويتيح - الالتزام بهذا المبدأ - لكل من السلطة التنفيذية والتشريعية الوقوف على كافة المبالغ التي تنفقها وتحصلها الوحدات الحكومية، فتتمكن بذلك من مراقبة الإنفاق الحكومي ومحاربة الإسراف وتقييم الأداء والعمل على رفع الإنتاجية . في حين لو سمح بإجراء المقاصة بين جانبي النفقات والإيرادات فإن هذا يؤدى إلى إخفاء العديد من الحقائق والمعلومات عن السلطة التشريعية ويدفع الوحدات الحكومية إلى الإسراف طالما أن الوحدة تظهر رصيد فائض في ميزانيتها .

ومع ذلك يؤخذ على مبدأ العمومية :

١- أنه لا يشجع على الاقتصاد في الإنفاق، وضغط تكاليف الإدارة ،كما لا يشجع القائمين على إدارة المرفق على زيادة إيراداته بإتباع طرق الإدارة الحديثة،إذ أن كل توفير لهذه الأموال سيعود إلى ميزانية الدولة ولن يحتفظ به المرفق لنفسه.

كما أنه يقلص فرص استعمال الأساليب التجارية الحديثة في إدارة المرافق

العامة ويؤدي في بعض الحالات إلى نتائج غير مقبولة عملاً [1] .

ولتحقيق أهداف مبدأ العمومية ، وإتاحة الظروف المهيأة لفاعليته ، يقتضى الأمر من الحكومة مراعاة قاعدتين فرعيتين في إعداد وتحضير ميزانية الدولة هما :

أولاً : قاعدة عدم تخصيص الإيرادات :

مقتضى هذه القاعدة ألا يخصص نوع معين من أنواع الإيرادات العامة للإنفاق منه على وجه معين من أوجه النفقات .

فلا يجوز أن تخصص ضريبة إضافية على وقود السيارات مثلاً لإصلاح وصيانة الطرق، أو تخصص حصيلة لضريبة إضافية على صحف الدعاوى والأوراق القضائية في المحاكم لإنشاء دور المحاكم أو إصلاحها أو تأثيثها.

فكل الإيرادات العامة تمثل وحدة واحدة تستخدم في تغطية أي وجه من وجوه الإنفاق العام تبعاً لاعتمادات النفقات العامة الواردة في الميزانية العامة، دون التقيد بتوزيع محدد .

وقد دعم المحبذون لقاعدة عدم تخصيص الإيرادات رأيهم بأن تخصيص وجه معين من الإيرادات لنفقات مرفق بذاته يجعله يميل إلى الإسراف إذا كانت هذه الحصيلة تزيد عن حاجاته. أما في حالة عدم كفايتها، فإنه إما أن يلجأ إلى الدولة طالباً إعانة لتغطية العجز الموجود لديه، وإما أن يضطر إلى إلغاء بعض بنود إنفاقه مما قد يؤثر على حسن سيره وتأديته لخدماته .

كما أن إعمال هذه القاعدة لا يجعل في متناول الحكومة الحصول على موافقة سهلة على فرض بعض الضرائب بتخصيص حصيلتها لوجوه معينة من الإنفاق. كما أنها تحد من مطالب فئات اجتماعية وسياسية بتخصيص حصيلة الضرائب المفروضة عليها للإنفاق منها على أعمال تعود منفعتها عليهم وحدهم، مما يخرج بالضريبة عن مضمونها فتصبح مقابلاً لمنفعة، ومما يهدد رابطة التضامن الاجتماعي بين أفراد المجتمع .

وقد كثر الخروج على هذه القاعدة في كثير من الدول، إذ تعد الموازنات غير العادية والمستقلة والملحقة والحسابات الخاصة على الخزانة خروجاً عن قاعدة عدم تخصيص الإيرادات العامة.

١- ففي فرنسا مثلاً وقبل عام ١٩٤٠ لم يكن بمقدور القصور الأثرية، التي تحيط بها غابات مملوكة لها، استعمال الأخشاب الميتة من هذه الغابات في التدفئة. إذ كان يتعين عليها، إتباعاً لمبدأ العمومية، أن تبيع هذه الأخشاب وتضيف الإيرادات المتحصلة ثمناً لها إلى ميزانية الدولة أولاً ، ثم تعود بعد ذلك وتفتح اعتماد للتدفئة. ومنذ عام ١٩٤٠ تقرر أن تستعمل هذه القصور تلك الأخشاب مع إضافة أثمانها إلى ميزانية الدولة.(جامع ،).

ثانياً : قاعدة تخصيص الاعتمادات :

تعنى هذه القاعدة أن اعتماد البرلمان للنفقات لا يجوز أن يكون إجمالياً بل يجب أن يخصص مبلغ معين لكل وجه من وجوه الإنفاق العام . فإذا اعتمدت النفقات كمبلغ إجمالي تتولى الحكومة توزيعه بعد ذلك كما تشاء ، لضاعت الحكمة من رسم البرامج والسياسات لتوجيه الموارد الاقتصادية للمجتمع نحو استخداماتها المثلي، ولتعذر على السلطة التشريعية مراقبة الإنفاق الحكومي وتقييم الأداء.

إلا أن إتباع قاعدة تخصيص الاعتمادات العامة إلى آخر مداها على ما يمتاز به من تحقيق الاعتبارات السياسية، يصطدم في الواقع باعتبارات ذات طابع فني لا يمكن التغاضي عنها . فمن ناحية أولى يترتب على وجوب موافقة البرلمان على المبلغ المخصص لكل وجه من وجوه الإنفاق بالتفصيل، أن يتضخم حجم الميزانية إلى درجة مبالغ فيها، وأن يلتزم البرلمان بإجراء عدد هائل من التصويت يتناسب مع تفصيل كل وجه من وجوه الإنفاق الحكومي في كل إدارة حكومية على حدة، وهو ما يعنى إثقال كاهل السلطة التشريعية بتفصيلات غير ضرورية.

ومن ناحية ثانية فإن الإغراق في التفصيل لوجوه الإنفاق العام سلب من الحكومة المرونة اللازم توافرها لحسن سير العمل في الوحدات الحكومية .

وللتوفيق بين كل هذه الاعتبارات المشار إليها فإن البرلمان يكتفي بالموافقة على عدة أقسام للنفقات العامة بالنسبة إلى كل مرفق عام. بحيث تنقسم نفقات المرفق إلى ثلاثة أو أربعة أقسام تضم كلا منها وجوه الإنفاق التفصيلية المتشابهة فيما بينها .

وتلتزم الحكومة بعدم تجاوز المبلغ الذي اعتمده البرلمان للإنفاق على القسم دون الرجوع إليه. أما في داخل كل قسم فإن للحكومة أن توزع المبلغ المقرر له فيما بين بنوده التفصيلية المختلفة دون حاجة إلى موافقة البرلمان.

ويتم تخصيص الاعتمادات في الموازنة العامة المصرية عن طريق تقسيم النفقات العامة إلى عدة أقسام بالنسبة لكل مرفق إلى أربعة أقسام : الأجور، المصروفات الجارية ، الاستخدامات الاستثنائية، التحويلات الرأسمالية.

ويطلق على كل قسم من هذه الأقسام باباً، وفى داخل كل قسم (أو باب) يتم تقسيم النفقات العامة إلى عدة مجموعات وكل مجموعة إلى عدة بنود، وكل بند إلى عدة أنواع.

وتنصرف قاعدة تخصيص الاعتمادات السابقة على الأقسام (أي الأبواب) دون غيرها من التقسيمات ، بمعنى أنه لا يجوز للحكومة أن تتجاوز الاعتمادات المخصصة لكل قسم إلا بعد أخذ موافقة البرلمان .

مدي تطبيق مبدأ عمومية الموازنة والاستثناءات التي ترد عليه في المملكة العربية السعودية:

تطبق المملكة العربية السعودية قاعدة عدم تخصيص الإيرادات وإن لوحظ وجود حالات استثنائه للخروج على هذه القاعدة. وتمثل البلديات في المملكة العربية السعودية أحد أمثلة أوجه الخروج على قاعدة عدم تخصيص الإيرادات، حيث أعطي النظام لأمانات المدن الكبرى والبلديات في المملكة العربية السعودية، أن تحتفظ بإيراداتها التي تحصلها من كافة المصادر المسموح بها نظاما، كعوائد بيع الأراضي وتأجير الأملاك العامة التابعة للبلدية المعنية، والرسوم المحصلة من تراخيص المدن ورسوم اللافتات....، من أجل تغطية نفقاتها ، مع قيام الدولة بتغطية العجز عن طريق ما يعرف بإعانات البلديات. وتصدر ميزانية البلديات بموجب مرسوم ملكي يصدر مستقلا عن الميزانية العامة للدولة، ويوضع الإجمالي في بند الإعانات ضمن ميزانية وزارة البلديات والشئون القروية [1].

وفيما يتعلق بقاعدة تخصيص الاعتمادات، فتنطبق على الفصول دون البنود ، وذلك بحسب نص المادة (٣٩) من نظام مجلس الوزراء رقم (٣٨) لسنة ١٣٧٧، والتي تقضي بأن إجراءات التصديق على الميزانية تجرى حسب الأصول المقررة لإصدار الأنظمة ويصوت عليها فصلا فصلا. وهو ما يعني جواز إجراء المناقلات بين البنود، ومن شأن ذلك أن يوفر قدرا أكبر من المرونة عند التنفيذ.

ثالثا : مبدأ سنوية الموازنة :

مضمون المبدأ :

يقصد بذلك، أن تعد الموازنة العامة للدولة لفترة مقبلة تكون سنة في الغالب. وقد أخذت كثير من دول العالم بقاعدة سنوية الميزانية، وإن اختلفت فيما بينها في تحديد بداية السنة المالية ونهايتها. وتراعى كل دولة عند تحديد بداية سنتها المالية أن يتناسب هذا التاريخ مع أحوالها الإدارية والبرلمانية والاقتصادية .

مبررات مبدأ سنوية الموازنة :

وينهض مبدأ سنوية الميزانية على عدة اعتبارات نذكر منها ، أن المناقشة السنوية للميزانية العامة للدولة في البرلمان تمكنه من متابعة النشاط الحكومي ورقابته ، ونظراً لما يتطلبه إعداد الميزانية ومناقشتها من وقت وجهد كبيرين فإنه يصعب إعداد الميزانية لفترة أقل من سنة، كما أنه إذا طالت فترة الميزانية عن سنة يصعب تحديد تقديرات دقيقة للإيرادات والنفقات العامة لطول الفترة بين إجراء التقدير وبين تنفيذه. كما أنه لو

١- (بري، ٢٠٠١)

قصرت مدة الميزانية عن السنة قد تكون رقابة البرلمان معرقلاً للنشاط الحكومي، وأن طول مدة الميزانية عن سنة يؤدى إلى ضعف رقابة البرلمان على النشاط الحكومي.

ومن ناحية أخرى، فإن غالبية الحسابات العامة والخاصة الأخرى تحدد بسنة،خاصة حسابات الدخل القومي والتي تعد وثيقة الصلة بحسابات الميزانية للأثر المتبادل بين الميزانية وكافة أوجه النشاط الاقتصادي.

بداية السنة المالية :

أوضحنا سلفاً أن الاتفاق على فترة السنة كأنسب فترة لإعداد الميزانية في الأحوال العادية لا يعنى أن تبدأ السنة المالية في تاريخ بذاته. وليس المهم أن تبدأ السنة المالية في بداية السنة الشمسية أي أول يناير، وإن كان هذا هو الحال بالنسبة إلى الكثير من الدول كما هو الحال في فرنسا وروسيا وبلجيكا والبحرين. وفى إنجلترا والكويت والهند تبدأ السنة المالية في أول ابريل وتنتهي في آخر مارس . وفى الولايات المتحدة الأمريكية ومصر تبدأ السنة المالية في أول يوليو وتنتهي في آخر يونيو.

الحساب الختامي للسنة المالية :

يرتبط بتحديد بداية السنة المالية ونهايتها مسألة أخرى على درجة من الأهمية، وهى الطريقة التي تتبع في عمل الحساب الختامي للسنة المالية وتظهر الأهمية في أنه كثيراً ما تنقضي السنة المالية دون أن يتم تحصيل كافة الإيرادات أو إنفاق كافة الاعتمادات التي حصل ارتباط بها قبل نهاية السنة المالية .

كيف، يتم إذن، والأمر كذلك عمل الحساب الختامي للسنة المالية ؟ هل تضاف الإيرادات التي لم يتم تحصيلها والاعتمادات التي لم يتم إنفاقها إلى حساب السنة المالية محل البحث استناداً إلى واقعة نشأة الالتزام بالدفع أو الحق في التحصيل خلالها ، أم لا تضاف إليها استناداً إلى عدم حدوث الدفع أو التحصيل خلالها ؟

يمكن التفرقة في هذا الصدد بين طريقتين : الطريقة الفرنسية وهى قائمة على أساس الاستحقاق ، الطريقة الإنجليزية وتخضع للأساس النقدي.

(أ) طريقة أساس الاستحقاق (أو طريقة حساب التسوية) :

وفقاً لهذه الطريقة يحتوى الحساب الختامي على جميع الإيرادات التي تستحق للحكومة خلال السنة المالية بغض النظر عن تاريخ التحصيل الفعلي، وعلى جميع المبالغ التي استحقت على الحكومة حتى ولو لم تدفع فعلا خلال السنة. فكأن الحساب الختامي بهذه الطريقة يصور المركز المالي للدولة لا من حيث المبالغ التي دفعت والتي حصلت فعلاً ولكن من حيث الالتزامات والحقوق التي نشأت للدولة خلال السنة المالية .

وتمتاز طريق أساس الاستحقاق بتصوير المركز المالي للدولة تصويراً سليماً دون إعطاء فرصة للحكومة لإظهاره على غير حقيقته. إلا أن تطبيق هذه الطريقة يقتضى أن تظل الحسابات مفتوحة بعد نهاية السنة المالية حتى يتم تسوية كافة هذه المستحقات. وقد يتطلب ذلك مرور فترة طويلة تظل الحسابات فيها مفتوحة، وقد تتداخل هذه الحسابات بتتابع السنوات وضرورة الاحتفاظ بحسابات كل سنة مالية منفصلة عن الأخرى، مما يؤدى إلى ارتباك العمل وتأخير صدور الحسابات الختامية للدولة.

(ب) طريقة الأساس النقدي (أو حساب الخزانة) :

ووفقاً لهذه الطريقة لا يتضمن الحساب الختامي إلا الإيرادات التي حصلت فعلاً والنفقات التي دفعت فعلاً خلال السنة المالية بغض النظر عما إذا كانت هذه المبالغ تخص هذه السنة أو السنوات السابقة أو حتى سنوات قادمة .

وتمتاز هذه الطريقة ببساطتها وإمكان إظهار الحساب الختامي للدولة بمجرد انتهاء السنة المالية ، إلا أنه يعاب على هذه الطريقة عدم إظهارها للصورة الحقيقية للنشاط الحكومي خلال السنة. ومن ثم عدم صلاحية هذه الحسابات الختامية لإجراء الدراسات المقارنة بين السنوات المالية. ومن ناحية أخرى، فإن ضرورة إلغاء بواقي الاعتمادات التي لم تنفق في خلال السنة يدفع الإدارات الحكومية إلى الإسراف في إنفاق هذه الاعتمادات قبل حلول نهاية السنة المالية.

وقد اتبعت مصر هذه الطريقة حتى صدور قانون الموازنة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ فنص في مادته الثانية عشر على أن «يتبع في إعداد الموازنة العامة للدولة قاعدة الاستحقاق ومع ذلك يراعى عند تحقيق التوازن المالي للجهاز الإداري للحكومة الإيرادات المقدر تحصيلها».

وقد ظل الأمر كذلك إلى أن صدر القانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ الخاص بالموازنة العامة للدولة ، ونص في المادة الثانية عشر منه على أن تتبع في إعداد الموازنة العامة للدولة النظام النقدي. غير أن المادة المذكورة استثنت موازنات الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي فيتبع بالنسبة لها نظام الاستحقاق .

وعندما صدر قانون المحاسبة الحكومية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ نص في مادته الخامسة على أن « يراعى الأساس النقدي في استخدام حسابات الموازنة».

الاستثناءات على مبدأ سنوية الموازنة :

أوضحت الدراسة في مناسبات عديدة كيف أدى تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي وتجاوزها لوظائفها التقليدية إلى ارتباط ميزانية الدولة بالنشاط الاقتصادي

ككل ، بحيث لم يعد ممكناً أن تعد أو تحضر الميزانية العامة بمعزل عن هذا النشاط .

ولقد أدى هذا التطور إلى الخروج على مبدأ سنوية الميزانية كما وضعه الماليون التقليديون: فمن ناحية أدى تعاقب فترات الرخاء والكساد في الاقتصاديات الرأسمالية فيما يعرف بالدورات الاقتصادية إلى التفكير في إعداد ميزانية للدولة تساير هذه الدورات وتجاوز بالتالي مدة العام الواحد، ومن ناحية أخرى أدى تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وإقامتها لمشروعات استثمارية ومشروعات خدمات في صورة برامج اقتصادية واجتماعية تستغرق مدداً تزيد عن العام إلى عدم ملائمة سنوية الميزانية لمواجهة هذه البرامج ممتدة السنوات.

وفي ضوء ما تقدم ، سنتناول بالبحث فيما يلي نوعين من الميزانيات يشكل كل منهما استثناءاً هاماً على مبدأ سنوية الميزانية، هما :

(أ) موازنة الدورة الاقتصادية :

هي ميزانية تعد لفترة زمنية معينة تتراوح ما بين سبع سنوات وعشر سنوات في المتوسط لمعالجة الآثار الضارة للدورة الاقتصادية من خلال ميزانياتها العامة .

ويتحقق هذا بأن تقوم الدولة بدور عكسي للتيار السائد في الاقتصاد القومي لتعويض عوامل التضخم في أوقات الرخاء وعوامل الانكماش في أوقات الكساد[1].

(ب) موازنة البرامج الاقتصادية :

يستوجب تنفيذ البرامج الاقتصادية والاجتماعية اعتماد المبالغ اللازمة لتنفيذها، رغم أن هذا التنفيذ يجاوز ميزانية العام الواحد، مما يجعل من اللازم إدخال قدر من التعديل على صفة السنوية التي تتصف بها ميزانية الدولة. ويمكن تحقيق ذلك بإتباع إحدى طريقتين:

الأولى : طريقة الاعتماد بالارتباط :

في هذه الطريقة يتم قيد مجموع المبالغ اللازمة لتنفيذ البرنامج في ميزانية السنة الأولى من سنوات البرنامج لكن في صورة اعتمادات تقديرية ، مما يسمح من الناحية القانونية بالارتباط بتنفيذ المشروعات التي يتضمنها البرنامج دون الدفع الفعلي لكافة تكاليفه. ويدرج في ميزانية كل سنة من السنوات التي يشتمل عليها البرنامج الجزء من

١- طبقت السويد ميزانية الدورة الاقتصادية بطريقة تكاد تكون كاملة . فقد وافق البرلمان السويدي عام ١٩٣٧ على نظام الميزانية الدورية . وقد أنشئ صندوق للموازنة يودع فيه فائض الميزانية في أعوام الرخاء وينفق منه في أوقات الكساد ، ويجوز له عقد القروض على أن تسترد خلال خمس سنوات . وقد أخذت كل من بلجيكا وفنلندا وسويسرا بإجراءات متفاوتة المدى لتطبيق الأفكار الأساسية في ميزانية الدورة الاقتصادية . وقد تراجعت الأهمية النظرية لفكرة ميزانية الدورة الاقتصادية نظراً لأن فكرة الدورة نفسها باتت محل نظر في الوقت الحالي .

الاعتمادات التقديرية المشار إليها الذي يجوز صرفه فعلاً خلال هذه السنة .

لكن يعاب على هذه الطريقة أنها تؤدى إلى إدراج اعتمادات في الميزانية لا تقابلها إيرادات كافية لتغطيتها، استناداً إلى أنها لن تنفق فعلاً خلال السنة التي تقيد فيها، وقد يغرى هذا بالإسراف في مقدار هذه الاعتمادات وبالتالي زيادة العبء على الميزانيات القادمة .

الثانية : طريقة القانون ببرنامج :

بموجب هذه الطريقة يوافق البرلمان على قانون خاص عن الميزانية يقرر فيه وضع برنامج اقتصادي موضع التنفيذ خلال عدة سنوات، ويقرر فيه الاعتمادات اللازمة لتنفيذ البرنامج بعد توزيعها على السنوات المختلفة ، وفى كل سنة يدرج الجزء المخصص للإنفاق فيها في ميزانية الدولة عن تلك السنة .

ومن الناحية القانونية، فأن القانون ببرنامج ليست له صفة الميزانية، فهو لا يفعل أكثر من تعداد المشروعات التي تعتزم الدولة تنفيذها خلال السنوات القادمة، والمبالغ اللازمة للقيام بهذا التنفيذ، لكنه لا يتضمن فتح أي اعتمادات بالارتباط أو بالدفع .

وهو ما يعنى، أن البرلمان لا يلتزم بالموافقة على الاعتمادات اللازمة لتنفيذ الخطة في ميزانية السنوات القادمة. إلا أن الواقع في الحياة السياسية والمالية يجاوز التعريف القانوني البحت، فموافقة البرلمان على الخطة يعنى التزامه الأدبي بالموافقة فيما بعد على الاعتمادات اللازمة لتنفيذها.

ويلاحظ في هذا الشأن أن التطور الذي لحق بالموازنة، من موازنة بنود، إلى موازنة برامج وأداء، إلى موازنة تخطيط وبرمجة، قد أثر على مبدأ سنوية الموازنة . ففي ظل موازنة التخطيط والبرمجة، بات الهدف العام المراد تحقيقه، غالباً ما لا يرتبط بسنة واحدة، بل يمتد إلى أكثر من سنة. وبالتالي ، فإن فترة الموازنة ترتبط بالمدة اللازمة لتحقيق الهدف سواء استغرق ذلك عام أو أكثر، وتظهر تكاليف تحقيق الأهداف خلال فترة تحقيقها، حتى ولو كانت أكثر من سنة ، ولو أن يتم تحديد نصيب كل سنة من الاعتمادات وتتحدد المسئوليات والسلطات سنوياً .

تطبيقات مبدأ سنوية الموازنة العامة والاستثناءات التي ترد عليه في المملكة العربية السعودية :

عرفت المملكة العربية السعودية مبدأ سنوية الموازنة منذ ميزانيتها العامة الأولي، والتي صدرت للعام المالي ١٣٥٠/١٣٥١، (شعبان ١٣٥٠ - رجب ١٣٥١) ، وتأكد هذا المبدأ في الاصطلاحات التي أجرتها الحكومة السعودية على نظام الميزانية العامة، على أثر الأزمة الاقتصادية التي ألمت بالبلاد عام ١٣٧٧.

و شهدت بداية ونهاية السنة المالية في المملكة تغيرات عديدة ، ففي البداية كانت الموازنة العامة للعام المالي ١٣٥١/١٣٥٠ المشار إليها سلفا ، تبدأ في أول شهر شعبان وتنتهي بنهاية شهر رجب من العام التالي ، ثم عدلت بداية ونهاية السنة المالية في عام ١٣٧٤ ، لتبدأ في أول رجب وتنتهي في أخر شهر ذي الحجة، وتم تأخير نهايتها إلى أخر جمادي الثانية عام ١٣٧٨، ثم تغيرت بداية ونهاية السنة المالية ابتداء من عام ١٤٠٦، فأصبحت تبدأ في اليوم الأول من برج الجدي وتنتهي في اليوم الأخير من برج القوس، وهو ما يعادل تقريبا بداية ونهاية السنة الميلادية [1].

وطبقا لنص المادة (٣٨) من نظام مجلس الوزراء رقم (٣٨) لسنة ١٣٧٧، فإن : (كل زيادة يراد إحداثها على الميزانية لا تكون إلا بموجب النظام أو بقرار من مجلس الوزراء).

وبموجب المادة (٣٧) من نظام مجلس الوزراء المشار إليه ، (..................... فإذا حلت السنة المالية وحالت أسباب اضطرارية دون تصديق الميزانية وجب السير على ميزانية السنة المالية السابقة بنسبة اثنتي عشرة حتى صدور الميزانية الجديدة).

وفي ضوء ما سبق ، يكون نظام مجلس الوزراء ، قد أقر ونظم أهم استثناءين على مبدأ سنوية الموازنة ، وهما الاعتمادات الإضافية ، والموازنة ألاثني عشرية :

الاعتمادات الإضافية :

بقصد بالاعتمادات الإضافية، إضافة اعتمادات جديدة إلى الاعتمادات الواردة في الميزانية، وتسمي بالاعتمادات التكميلية. وهي اعتمادات يتم اللجوء إليها عندما يظهر أن الاعتمادات المخصصة لبند من البنود غير كافية، فيحدث عجز في موازنة هذا البند. أو أن تحدث أثناء السنة المالية، ظروف طارئة أو حاجات جديدة، تستدعي إنفاق بعض الأموال على وجه من وجوه الإنفاق، لم يكن قد خصص له اعتمادات في الموازنة العامة، لذ يجرى عمل اعتمادات جديدة لها، تضاف إلى الموازنة، وتدعي هذه الاعتمادات بالاعتمادات الإضافية أو الاستثنائية، وتعتبر هذه الاعتمادات من الاستثناءات على مبدأ سنوية الموازنة.

الموازنة ألاثني عشرية :

وهي الموازنة التي تعد لمدة شهر واحد، أي جزء من اثني عشر شهرا من السنة. ويعمل بهذه الموازنة حال تأخر تصديق السلطة التشريعية على مشروع الموازنة العامة الجديدة وغالبا ما يعود سبب التأخير إلى ظروف اقتصادية أو سياسية تحول دون الانتهاء من الموازنة الجديدة في موعدها المحدد .

١- (عصفور ، ٢٠٠٩) .

في هذه الحالة، ولضمان انتظام سير العمل بالدولة، تلجأ الحكومة إلى اصدار موازنة اثني عشرية، وتحدد أرقام الاعتمادات لهذه الموازنة على أساس جزء من اثني عشر جزء من أرقام الموازنة السابقة، لجميع الوزارات والمصالح الحكومية، كما يسمح بتحصيل الإيرادات خلال الفترة المذكورة (موازنة اثني عشرية) ، حتى إصدار الموازنة الجديدة [1] .

ومفاد ما تقدم، أنه لا يؤخذ بعين الاعتبار، عند تقدير أرقام الموازنة ألاثني عشرية، المشاريع في الموازنة الجديدة، وإنما يؤخذ في الاعتبار الاعتمادات اللازمة للنفقات المتكررة أو الإدارية والمشروعات تحت التنفيذ. وتعتبر الاعتمادات في الموازنة ألاثني عشرية بمثابة جزء من الاعتمادات التي سوف تظهر فيما بعد في الموازنة الجديدة.

وتعتبر الموازنة ألاثني عشرية استثناء على مبدأ سنوية الموازنة ، وهي استثناء له ما يبرره . لكن يعاب على الموازنات ألاثني عشرية، اختلاف ظروف الموازنة السابقة عن ظروف الموازنة في السنة المقبلة، كما قد تتضمن بنودا لا توجد لها اعتمادات في الموازنة الجديدة، ومن شأن ذلك أن يلقي كثير من الأعباء الإدارية والمالية على عاتق إدارة الموازنة العامة، سيما ما يتعلق بتصحيح القيود المحاسبية.

وتم العمل بالموازنة ألاثني عشرية، في المملكة حال تأخر اعتماد موازنة السنة المالية ١٤٠٧/١٤٠٦، ولمدة عشرة شهور. كما حدث في ميزانية العام المالي ١٤١٠/١٤٠٩، حيث استدعت التقلبات في أسعار النفط ، صدور قرار مجلس الوزراء، بوجوب العمل بما جاء في الميزانية السابقة من اعتمادات، وذلك نتيجة لصعوبة التحقق من اتجاه الإيرادات، نتيجة عدم الاستقرار في أسواق النفط في تلك الفترة.

رابعاً : مبدأ توازن الموازنة .

يقصد بتوازن الموازنة أن تتساوى النفقات العامة مع الإيرادات العامة العادية وهى إيرادات الدولة من الضرائب والرسوم وأملاك الدولة.

ويعرف توازن الميزانية من خلال دراسة العلاقة بين الضرائب والنفقات على النحو التالي:

١- (عصفور ، ٢٠٠٩)

تعريف توازن الموازنة :

النفقات = الضرائب .... (أ)

الزيادة في الدين العام = صفر

النفقات + الزيادة في الدين العام (= التمويل بالعجز)....................(ب)

الزيادة في الدين العام > صفر

النفقات = الضرائب – النقص في الدين العام (= فائض الميزانية)...... (ج)

النقص في الدين العام (أو الزيادة في الاحتياطي) > صفر

ويعرف توازن الميزانية وفقاً للمعادلة (أ)، ويقصد به المساواة بين النفقات والضرائب المخططة. ويعرف العجز في الميزانية وفقاً للمعادلة (ب)، وفيها تزيد النفقات المقدرة على الضرائب المقدرة. وتستخدم الزيادة في الدين العام لتمويل العجز في الضرائب. وفى حالة الفائض كما هو مبين في المعادلة (ج) تفوق الضرائب النفقات ويمكن أن يستخدم هذا الفائض لتخفيض حجم الدين العام.

ونعرض فيما يلي لمبدأ توازن الميزانية في الفكر الاقتصادي التقليدي وفى الفكر الاقتصادي الحديث :

أ. توازن الموازنة في الفكر الاقتصادي التقليدي :

لقي مبدأ توازن الموازنة تأييد غالبية رجال الاقتصاد التقليديين والمحدثين منهم ، وقد ارتبط هذا المبدأ بمبدأ آخر يتلخص في معارضة الدين العام.

وفى سبيل الدفاع عن مبدأ توازن الموازنة ذكرت كثير من الحجج من آن لآخر، ومازال بعضها يحظى بقدر غير قليل من التأييد. وفيما يلي أهم هذه الحجج :

(١) يؤدى عدم توازن الموازنة إلى تدهور قيمة النقود :

يرى أنصار مبدأ توازن الميزانية أن التمويل بالعجز(اقتراض الدولة أو الإصدار النقدي) يؤدى إلى التضخم وتدهور قيمة النقود.

والواقع وفقاً للتحليل الاقتصادي التقليدي أن التمويل بالعجز يعد إجراءاً تضخمياً في حد ذاته ، فهو يمثل زيادة في وسائل الدفع (الطلب الكلى) لا تقابلها زيادة في السلع والخدمات (لاحظ أن الغرض الأساسي في النظرية التقليدية هو تحقق العمالة الكاملة) وينتج عن ذلك ارتفاع في الأسعار ، والدخول في حلقة تضخمية تتدهور فيها القيمة الحقيقية للنقود.

وتميل هذه الحلقة التضخمية إلى الاتساع، نتيجة اضطرار الحكومة إلى زيادة نفقاتها من أجور وغيرها، تبعاً لزيادة الأسعار، مما يؤدى إلى زيادة العجز في الميزانية. ومن ثم تضطر الحكومة إلى إصدار أوراق نقدية جديدة تؤدى بدورها إلى زيادة الأسعار وانهيار قيمة النقود. وقد ينتهي الأمر في النهاية إلى خلق مأزق لا مخرج منه سوى تخفيض سعر العملة [1].

(٢) تؤدى القروض العامة إلى تحويل الأموال التي كان يمكن أن تستخدم لزيادة الاستثمار المنتج في القطاع الخاص إلى القطاع العام حيث يقوم بتبديدها في إنفاق عام غير منتج :

نادى بهذا الرأي آدم سميث في الربع الأخير من القرن الثامن عشر، وفى نظر سميث فإن الدين العام يمثل خطراً على تكوين رأس المال عند إنشائه وعند دفع فوائده. وتتمثل خطورة زيادة الدين العام في حرمان الصناعة والتجارة من رؤوس الأموال التي كان يمكن استثمارها في حالة عدم زيادة الدين العام. وتتمثل الخطورة كذلك في ضرورة زيادة الضرائب لدفع فوائد الدين العام، وقد تؤدى زيادة الضرائب إلى هروب رأس المال إلى الخارج .

وقد شارك «سميث» «هوم» القول بأن حجم القروض العامة متى وصل إلى حد معين فلا مناص من المصير المحتوم ألا وهو الإفلاس القومي.

(٣) تساعد القروض العامة على اتساع النشاط الحكومي وزيادة الإسراف وعدم المسئولية :

لما كان التمويل بالقروض أقل ألماً وأخف عبئاً من التمويل بالضرائب، فإن السماح للدولة بالاقتراض يشجع على الإسراف وانعدام روح المسئولية من جانب الحكومة، فضلاً عن أن حملة السندات الحكومية، غالباً ما يكونوا من الطبقات الغنية في حين أن نفقات خدمة القرض وسداده عادة ما تمول عن طريق فرض الضرائب غير المباشرة التي تتحمل الطبقات الفقيرة عبئها الأكبر.

١- لعل نموذج ذلك ما حدث في فرنسا إبان حروب نابليون ، حيث تعرضت العملة الفرنسية إلى التدهور بصورة مستمرة بسبب تكرار الالتجاء إلى زيادة الدين العام . وفي ايطاليا ، وفي العقد التاسع من القرن الماضي ارتفع الدين العام ليصل إلى ١٣٢,٨٪ من إجمالي الناتج المحلي وكانت خدمة الدين تستهلك نحو ١٠٪ من إجمالي الناتج المحلي . وعمل مزيج التضخم والعجز الكبير في الميزانية ، المصاحب لحجم الدين العام إلى ممارسة التأثير على إضعاف العملة ، واضطرت ايطاليا إلى خفض قيمة الليرة عام ١٩٩٢ مقوضة بذلك جهودها للبقاء في إلية سعر الصرف الأوربية . (بول هرست ، جراهام طوميسون ، ٢٠٠٠).

(٤) يرى أنصار مبدأ توازن الميزانية أن التمويل بالقروض يعرقل عملية التمويل في المستقبل من عدة أوجه :

الأول : أن منافسة الدولة للقطاع الخاص في الحصول على القروض يرفع من سعر الفائدة، الأمر الذي يؤدى إلى عرقلة النشاط الاقتصادي وسوء توزيع الموارد الاقتصادية، ويضع عقبة في طريق التقدم الاقتصادي .

الثاني : تؤدى القروض العامة إلى زيادة العبء الضريبي لازدياد الجزء الثابت من إيرادات الميزانية، والذي يجب أن يخصص لتسديد نفقات خدمة الدين ، لذلك يعتبر القرض العام في حقيقته ضريبة مؤجلة يقع عبئها على الأجيال القادمة .

الثالث : أن تمويل المشروعات العامة عن طريق الاقتراض الحكومي يضاعف من تكاليفها حيث تدفع قيمتها مرتين. مرة في صورة فوائد للقرض ومرة ثانية عند تسديد أصل الدين.

وعلى الرغم من التسليم بصحة الكثير من المخاوف المثارة من قبل أنصار مبدأ توازن الميزانية إلا أنه لا يمكن قبول كل الحجج المطروحة منهم دفاعاً عن المبدأ دون تحفظ.

فقاعدة توازن الميزانية تصبح لا قيمة لها إذا ما تعرض النشاط الاقتصادي للبطالة والركود، وفى ظل هذه الظروف قد لا يمكن انتشال النشاط الاقتصادي من كبوته وتغيير مساره من الكساد إلى الانتعاش والرواج إلا بالتضحية (ولو مؤقتاً) بمبدأ توازن الميزانية. على نحو ما ستوضحه السطور القادمة .

ب. مبدأ توازن الميزانية في الفكر الاقتصادي الحديث :

فقد مبدأ توازن الميزانية الكثير مما كان يستند إليه من حجج ، وذلك نتيجة لعاملين:

١- تعرض الكثير من الاقتصاديات الرأسمالية وبصفة خاصة في العشرينات والثلاثينات لحالات من البطالة والكساد تفاوتت في شدتها. وقد ثبت بالتجربة أن مبدأ توازن الميزانية لا يقدم وسيلة لمواجهة هذه التقلبات[1].

٢- ظهور أفكار الاقتصادي الإنجليزي كينز وأنصاره وبصفة خاصة هانسن، وليرنر، وتطوير أدوات التحليل الاقتصادي. وقد تأكد نتيجة لهذا التحليل أهمية استخدام (توازن الميزانية وعجز الميزانية) كأداة لرفع مستوى النشاط الاقتصادي وبصفة خاصة في الفترات التي يتعرض فيها لموجات الكساد والبطالة. وقد تأكد أيضاً أن نفس

١- تزايد الاهتمام بدراسة التقلبات الاقتصادية وأسبابها قبل الحرب العالمية الأولى، وذلك على يد كل من بيجو(A.C.Pigou)، وروبرتسون (D.H.Robortson). وقد كان لأزمة ١٩٠٧ فضل إثارة الاهتمام في هذا الاتجاه ثم زاد الاهتمام أيضاً نتيجة للبطالة الطويلة الأجل في العشرينات ثم البطالة المزمنة في الثلاثينات ونتيجة لذلك ظهرت المالية المعوضة .

الأداة (عدم توازن الميزانية وفائض الميزانية) يمكن استخدامها لتحقيق الاستقرار للأسعار والحد من قوى التضخم وبصفة خاصة في الفترات التي يتعرض فيها النشاط الاقتصادي للضغوط التضخمية[1].

ويتلخص دور كينز J.M.Keynes في تحطيم النظرية التقليدية القائلة باتجاه الاقتصاد نحو التشغيل الكامل والتوازن بطريقة تلقائية. وأشار كينز إلى إمكانية القضاء على البطالة (وعندما توجد موارد عاطلة لا يستطيع القطاع الخاص تشغيلها أو لا يقوم بذلك فعلاً) وذلك بواسطة زيادة الإنفاق العام. وبهذه الطريقة يمكن تشغيل الموارد العاطلة.

وأشار هانسن Alvin Hansen إلى أهمية استخدام المالية العامة كأداة لتحقيق السياسة المالية في التشغيل الكامل واستقرار الأسعار، ولعل من أبرز النتائج التي ينتهي إليها تحليل هانسن هو طرح مبدأ توازن الميزانية واستبداله بمبدأ عدم التوازن كأداة لتحقيق الأهداف العامة. ومن أبرزها أيضاً ما يتعلق بسياسة الدين العام. فعند التقليديين كانت زيادة الدين العام تشكل خطراً كقاعدة عامة ، ولذلك نادوا بعدم الاقتراض أو الحد منه. في حين أوضح هانسن أن الدين العام لا يعدوا أن يكون أداة قد تعود بالنفع والفائدة على الاقتصاد إذا ما أحسن استخدامها وإذا ما أحسن توقيت ذلك.

وعلى أيدي ليرنر Lerner اكتملت ملامح الهجمة الكينزية على مبدأ توازن الميزانية. وتتلخص أفكار ليرنر في اعتبار الإيرادات والنفقات والدين العام على أنها أدوات الدولة للإشراف على مستوى الإنفاق القومي، بغية تحقيق التشغيل الكامل واستقرار الأسعار. فالضرائب تستخدم للتأثير على الإنفاق الكلى بالزيادة (تخفيض الضرائب) أو النقص (زيادة الضرائب). وبالمثل تستخدم التغيرات في النفقات العامة كأداة لزيادة الإنفاق الكلى أو خفضه. فالضرائب والنفقات إذن هي أدوات الدولة المالية للتحكم في مستوى الإنفاق . وبالمثل يمكن استخدام الدين العام كأداة لسحب وامتصاص الأموال المكتنزة لدى الأفراد وللحد من السيولة في حالة التضخم ولزيادتها في أوقات الكساد.

هكذا ثبت بالتجربة والفكر معاً عدم صحة الاعتقاد في تلقائية التوازن في الاقتصاد القومي وباليد الخفية التي تصنعه من وراء الستار .

وأصبح مقرراً الآن التضحية بمبدأ توازن الميزانية على الأخص إذا كان في هذا معالجة لحالة الركود التي يجتازها الاقتصاد القومي. وقد وجدت نظريتان لرسم الطريق

١- من المجهودات الرائدة في هذا الميدان ، و خارج نطاق الفكر الأنجلو ساكسونى مجهودات الاقتصاديين السويديين وبصفة خاصة ليندال E.Lindhal و ميردال G. Myrdal .
- وقبل أن تتكامل عناصر الكينزية . أكد كاهن (Kahn) في مقاله المشهور في ١٩٣١، دور الإنفاق العام في زيادة الرواج.
- وفى عام ١٩٤٤ تناول السير وليام بيفريدج تحليل فكرة استخدام عجز الميزانية كوسيلة لمكافحة حالة العمالة غير الكاملة في كتابه (العمالة في مجتمع حر).

لهذه الغاية: الأولى هي نظرية ميزانية الدورة الاقتصادية، والثانية هي نظرية العجز المنظم. وحيث تناولنا الأولى ونحن بصدد دراسة مبدأ سنوية الميزانية، وباعتبارها استثناءاً عليه، فسنعرض الآن للثانية .

نظرية العجز المنظم :

ظهرت نظرية العجز المنظم تحت وطأة الظروف الاقتصادية التي سادت كثيراً من الاقتصاديات الرأسمالية وبصفة خاصة في العشرينات والثلاثينات. وفى الفكر الاقتصادي أتت هذه النظرية تطبيقاً للفن المالي الواجب إتباعه تنفيذاً لأراء الاقتصادي الإنجليزي كينز وأنصاره وبصفة خاصة هانسن وليرنر كما أوضحنا قبل قليل.

وترى هذه النظرية أن من شأن تخفيض الضرائب زيادة القوة الشرائية للأفراد والمشروعات ومن ثم الطلب الخاص الفعلي. كما من شأن زيادة الإنفاق على المشروعات الاقتصادية والاجتماعية أن يزيد من الطلب العام الفعلي. وترى النظرية أيضاً أن على الدولة منح مساعدات وإعانات للمشروعات حتى تستطيع معاودة نشاطها ومواجهة الزيادة في الطلب الفعلي بشقيه الخاص والعام .

وبهذه الطريقة، يمكن للاقتصاد القومي أن يخرج من حالة الركود التي يعانيها، وتزيد العمالة إلى الحد الذي يعمل فيه الجهاز الإنتاجي للدولة بكل طاقته. ولا خوف حينئذ من التضخم المحتمل لأنه تضخم نافع ومفيد طالما أن الاقتصاد القومي دون حالة العمالة الكاملة، مما يعنى وجود طاقة إنتاجية معطلة لا تنتظر لتشغيلها سوى حدوث طلب على منتجاتها، وهذا ما يكفله عجز الميزانية على النحو المشار إليه.

وعندما تعود حالة العمالة الكاملة إلى الاقتصاد القومي، أو حالة التوازن الاقتصادي، فإن هذا وحده كفيل بإعادة ميزانية الدولة إلى حالة التوازن. فمن ناحية تؤدى زيادة الإنتاج القومي إلى زيادة الضرائب على أرباح المشروعات ودخول الأفراد. ومن ناحية أخرى، تكف الدولة عن منح إعانات ومساعدات للعاطلين ومساعدات المشروعات، وهذا وذاك كفيلان بزيادة إيرادات الدولة، وفى الوقت نفسه بتقليل نفقاتها، مما يؤدى في النهاية إلى تحقيق توازن الميزانية.

ونخلص من هذا العرض، أنه في فترات الكساد، عندما يكون الاقتصاد دون مستوى العمالة الكاملة، يتعين على الدولة أن تعمل على رفع المستوى الطلب الكلى إلى مستوى التشغيل الكامل، وهذه المشكلة يمكن مواجهتها بواسطة الوسائل الآتية :

- زيادة مشتريات الحكومة من الإنتاج الجاري .
- زيادة مدفوعات الحكومة التحويلية إلى القطاعات الأخرى .
- تخفيض الضرائب.

- (زيادة النفقات العامة بنوعيها الحقيقية والتحويلية وتخفيض الضرائب). ويمكن استخدام الوسائل الثلاثة مجتمعة أو أي منها على حدة كما يمكن الجمع بين أي وسيلتين منها.

وفى نهاية هذا العرض المختصر لنظرية العجز المنظم، يحسن التأكيد على أهمية ما يلي:

أولاً : أن العجز المنظم ، أي التضخم المقصود ، لا ينبغي أن يجاوز الحد اللازم لعودة التوازن الاقتصادي ، أي تحقيق العمالة الكاملة ، وإلا تحول التضخم من نافع إلى ضار وأدى إلى ارتفاع الأسعار وتدهور قيمة النقود بدلاً من زيادة الطاقة الإنتاجية.

ثانياً : أن نظرية العجز المنظم ، حتى تؤتى ثمارها المرجوة ، تتطلب مرونة في الجهاز الإنتاجي، أي قدرة الجهاز الإنتاجي على الاستجابة للزيادة في الطلب الكلى الفعلي. وذلك بإنتاج كمية أكبر من السلع والخدمات . ومن ثم يترتب على زيادة الطلب زيادة في الدخل القومي النقدي ، بالإضافة إلى زيادة في الدخل القومي الحقيقي، ولا يحدث ارتفاع في الأسعار وتحتفظ النقود بقوتها الشرائية أيضاً .

والواقع، أن هذا قد لا يحدث إلا في البلدان المتقدمة اقتصادياً. حيث يتميز جهازها الإنتاجي بعدم وجود عوائق تمنع من زيادة الإنتاج (سلعي وخدمي)، وتوجد موارد طبيعية معدة للاستغلال ، ورؤوس أموال إنتاجية عاطلة عن العمل، وتعانى من انخفاض مستوى الطلب الفعلي عن الحد اللازم لتحقيق العمالة الكاملة .

أنواع العجز في الميزانية العامة :

و يمكن التمييز بين عدة صور لعجز الموازنة العامة :

١. العجز الكلي والعجز الصافي :

يتمثل العجز الكلي في قيمة الفرق بين نفقات الدولة وإيراداتها الذاتية، وبذلك فهو يعبر عن مدى اعتماد الدولة على مواردها الذاتية في كل سنة مالية .

أما العجز الصافي فهو يوضح قيمة ما يستبقى من العجز الكلي بعد استبعاد مصادر التمويل من المدخرات الحقيقة في المجتمع، وأقساط القروض، وتتم معالجته من خلال الجهاز المصرفي .

٢. العجز الجاري والعجز الرأسمالي :

يتمثل العجز الجاري في الفرق بين النفقات الجارية والإيرادات الجارية . أما العجز الرأسمالي فانه يتمثل في الفرق بين الاستثمارات والتحويلات الرأسمالية وبين الإيرادات المتاحة له .

٣. العجز الهيكلي والعجز العارض :

يقصد بالعجز الهيكلي العجز الناتج عن أسباب تتأثر بعوامل اقتصادية وسياسية بعيدة المدى أو متوسطة الأجل، وتستمر في الظروف الاقتصادية المختلفة سواء في مرحلة الانتعاش الاقتصادي أو لانكماش الاقتصادي. ويلاحظ أن علاج هذا النوع من العجز يتطلب إحداث تغيرات هيكلية في الاقتصاد القومي، وربما تتطلب المسالة إحداث مثل هذه التغييرات في البيئة السياسية .

أما العجز العارض، فهو العجز الناتج عن التقلبات الاقتصادية قصيرة الأجل. وهذا النوع من العجز يتلاشى تلقائياً بمجرد انتقال الاقتصاد من مرحلة الانكماش إلى مرحلة الانتعاش .

وتظهر الآثار السلبية للعجز على الاقتصاد القومي من خلال زيادة نسبة العجز إلى الدخل القومي، وهي النسبة التي تمثل في الحقيقة طلبا زائدا لا يوازيه موارد حقيقية، مما يؤثر سلبا على المسار الاقتصادي ممثلا في زيادة حدة التضخم .

تطبيقات مبدأ توازن الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية :

تطبق المملكة العربية السعودية مبدآن توازن الموازنة في موازنتها العامة السنوية، مع السماح بوجود فائض أو عجز في الموازنة العامة، إذا استوجبت الظروف المالية حدوث ذلك. وقد أتاحت الارتفاعات في أسعار النفط وجود فائض في الموازنة العامة السعودية للعام المالي١٤٣٣-١٤٣٤هـ (٢٠١٢م). كما أدي حرص المملكة العربية السعودية على تنفيذ برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية، رغم التغيرات التي حدثت في أسعار النفط، إلى وجود عجز في الموازنة العامة السعودية في السنوات المالية ١٤٠٤/١٤٠٣، ١٤٠٥/١٤٠٤، ١٤٠٧/١٤٠٦، ١٤٠٨/١٤٠٧، ١٤٣٦/١٤٣٥، ١٤٣٧/١٤٣٦.

أسئلة الفصل الثالث عشر

السؤال الأول :

ضع علامة (✓) أمام العبارة الصحيحة وعلامة (X) أمام العبارة غير الصحيحة مما يلي .

١- مؤدي قاعدة وحدة الموازنة أن تدرج جميع إيرادات الدولة و نفقاتها في و وثيقة الموازنة دون إجراء مقاصة بين الإيرادات و النفقات . ( )

٢- مفهوم قاعدة العمومية أن تدرج جميع إيرادات الدولة ونفقاتها في و وثيقة واحدة . ( )

٣- يتمثل العجز الصافي للموازنة العامة في قيمة الفرق بين نفقات الدولة وإيراداتها الذاتية ( )

٤- عجز الموازنة العامة الجاري هو قيمة ما يتبقى من العجز الكلي بعد استيعاب المدخرات المحلية والقروض .( )

٥- تمثل موازنة البرامج الاقتصادية استثناء على مبدأ توازن الموازنة العامة.( )

السؤال الثاني :

أذكر بدون شرح ما يلي :

١- مزايا قاعدة عدم جواز تخصيص الإيرادات العامة .

٢- الاعتبارات التي تستند إليها قاعدة سنوية الموازنة العامة .

٣- مزايا قاعدة الشمول أو (عمومية الموازنة العامة).

السؤال الثالث :

أكتب مذكرات مختصرة فيما يلي :

١- تطبيقات مبدأ سنوية الموازنة العامة والاستثناءات التي ترد عليه في المملكة العربية السعودية.

أسئلة الفصل الثالث عشر

٢- تطبيقات مبدأ وحدة الموازنة العامة والاستثناءات التي ترد عليه في المملكة العربية السعودية

٣- تطبيقات مبدأ عمومية الموازنة العامة والاستثناءات التي ترد عليه في المملكة العربية السعودية.

الفصل الرابع عشر

المراحل التي تمر بها الموازنة العامة
(دورة الموازنة العامة السعودية)

الأهداف التعليمية

يهتم الفصل الرابع عشر بتعريف الطالب بالمراحل التي تمر بها للموازنة العامة و توزيع السلطات و المسؤوليات المتعلقة بكل مرحلة، وبنهاية هذا الفصل يكون الطالب قادرا على أن :

- يتعرف على المراحل المختلفة التي تمر بها الموازنة العامة .
- يوضح اعتبارات اختصاص السلطة التنفيذية بإعداد الموازنة .
- يشرح طرق تقدير النفقات و الإيرادات العامة في الموازنة .
- يحدد مفهوم اعتماد الموازنة ومدى حق السلطة التشريعية في إجراء تعديلات على مشروع الموازنة .
- يقترح حلول للمشكلات التي تواجه السلطة التنفيذية في تنفيذ الموازنة العامة .
- يشرح صور الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة .
- يتعرف على أجهزة الرقابة المالية في المملكة .
- يشارك في إعداد التقارير الرقابية على تنفيذ الموازنة العامة .

الفصل الرابع عشــر

المراحل التي تمر بها الموازنة العامة

(دورة الموازنة العامة السعودية)

تمر الموازنة العامة بأربعة مراحل متميزة هي: التحضير والإعداد، الاعتماد، التنفيذ، والرقابة. ولئن توافرت هذه المراحل الأربعة بمسمياتها وتعاقبها الزمني في كل أنظمة الميزانيات في العالم، إلا أن توزيع المسئوليات والسلطات المتعلقة بكل مرحلة من المراحل تختلف من دولة إلى أخرى .

وسوف نتناول هذا الفصل في أربعة مباحث ، على النحو التالي :

المبحث الأول : إعداد وتحضير الموازنة.

المبحث الثاني : اعتماد الموازنة .

المبحث الثالث : تنفيذ الموازنة .

المبحث الرابع : الرقابة على تنفيذ الموازنة.

المبحث الأول
إعداد وتحضير الموازنة

يعني إعداد الموازنة وضع برنامج عمل لجميع النشاطات العامة، وعلى الخصوص نشاطات السلطة التنفيذية لمدة سنة واحد.

ومن المتفق عليه أن السلطة التنفيذية هي المختصة بإعداد الميزانية العامة في مختلف دول العالم.

ويرجع اختصاص السلطة التنفيذية بإعداد الميزانية إلى عدة اعتبارات أهمها: أن السلطة التنفيذية هي المسئولة عن تسيير المرافق العامة، ومن ثم تكون أقدر من غيرها على معرفة احتياجات هذه المرافق، كما أنها تكون أقدر من غيرها على تقدير الإيرادات المقدر تحصيلها.

يضاف إلى ذلك أن السلطة التنفيذية هي المسئولة عن تنفيذ الميزانية العامة وبالتالي فانه من المنطقي أن تعدها بشكل دقيق ومتناسق يسهل عملية تنفيذها. وتعتبر الميزانية العامة تعبير مالي عن برنامج عمل الحكومة في المجالات المختلفة خلال السنة القادمة، مما يستدعي ترك الحرية لها في إعدادها وتحضيرها والتوفيق بين أجزائها وبنودها وتقسيماتها المختلفة .

وأخيراً ، تعتبر السلطة التنفيذية في وضع أفضل من السلطة التشريعية في تحديد الحاجات العامة والأولويات الاجتماعية لعدم خضوعها للاعتبارات المحلية والإقليمية التي تؤثر غالباً على أعضاء السلطة التشريعية. فتعدد أعضاء هذه الأخيرة ، واختلاف مطالبهم المالية إرضاء لناخبيهم، بصرف النظر عن الاعتبارات الاقتصادية والفنية، يؤدي إلى عدم التناسق بين أجزاء الميزانية المختلفة.

وإذا كانت السلطة التنفيذية تختص بتنفيذ الميزانية العامة ، فان ذلك يتم عن طريق الوزارات المختلفة التي تشكل الحكومة ، حيث يعهد إلى كل وزارة من الوزارات مهمة تقدير نفقاتها وإيراداتها .

لكن هذه التقديرات لكل من النفقات والإيرادات للوزارات المختلفة تتطلب تنسيقاً فيما بينها، ويقوم بهذا الدور وزير المالية، فهو اقدر من غيره على إجراء التنسيق المطلوب .

وأحيانا يثور الخلاف بين وزير المالية، عند قيامه بإجراء التنسيق، وبين زملائه

الوزراء حول تقديراتهم لاحتياجات وزاراتهم من النفقات العامة. وهو ما يثير تساؤلاً حول السلطات التي يتمتع بها الوزير في هذا الشأن. وبعبارة أخرى ما هي سلطة وزير المالية في إعداد وتحضير الميزانية العامة ؟

ويلاحظ - في هذا الصدد - أن سلطات وزير المالية تختلف من بلد إلى آخر، ففي انجلترا – على سبيل المثال – يتمتع وزير الخزانة بسلطات واسعة في تحضير الميزانية. فهو وحده المختص بتقدير الإيرادات دون غيره من الوزراء الآخرين كما يملك حق قبول أو رفض أو تعديل تقديرات النفقات العامة التي يطلبها زملاؤه الوزراء، فإذ لم يوافق هؤلاء على إجراء التعديلات فانه يكون من حقه منفرداً إجراء تلك التعديلات. لكن، جرت العادة، أن يعرض الخلاف فيما يتعلق بتقديرات نفقات القوات المسلحة على مجلس الوزراء لارتباط هذه النفقات بسلامة الدولة .

والحال على خلاف ذلك في الولايات المتحدة الأمريكية ، وهي تتبع نظاماً رئاسياً في الحكم، لا يوجد وزراء بل سكرتير يون يعاونون رئيس الجمهورية ، لذا فان تحضير الميزانية يكون من اختصاصه يعاونه في أداء ذلك وزارة الخزانة و « مكتب الميزانية» التابع لرئاسة الجمهورية. وهذا ما تكرر بصدور قانون The Budget and Accounting Act of 1921 .

هذا على مستوى الحكومة الفيدرالية أما على مستوى حكومات الولايات والمدن والهيئات المحلية فإننا نجد العديد من أنظمة الميزانية التي تبدأ في احد طرفيها بنفس النظام المتبع في الحكومة الفيدرالية ، ثم تتدرج الأنظمة إلى أن نجد في الطرف الآخر بعض الهيئات المحلية التي يقوم فيها المجلس التشريعي المحلي باختيار لجنة من بين أعضاءه لتحضير وإعداد الميزانية وعرضها على المجلس في هيئته الكاملة لاعتمادها.

وفي فرنسا ومصر، لا يتمتع وزير المالية بنفس السلطات الواسعة التي يتمتع بها وزير الخزانة في انجلترا، فهو يتولى إعداد الميزانية بصورة عامة دون أن ينفرد مستقلا بها، وهو لا يتمتع بسلطة قانونية في مواجهة الوزراء الآخرين فيما يطلبون من نفقات. لذا يعتمد الأمر على تأثيره الشخصي ومدى قدرته في إقناعهم بمقترحاته، فإذا لم ينجح في ذلك ، عرض الأمر على مجلس الوزراء ليفصل في الخلاف .

ومهما يكن من أمر، فإن السلطة التنفيذية، وهي بصدد الإعداد للميزانية تسعى لأن تكون تقديراتها مطابقة للواقع ، وذلك حتى يتم تنفيذ السياسة المالية للدولة دون مفاجآت عنيفة تتمثل في زيادة النفقات أو الإيرادات عن المتوقع . وهو ما يقودنا إلى الحديث عن أساليب تقدير النفقات والإيرادات الواردة في الموازنة ، وذلك على النحو التالي :

أولاً : طرق تقدير النفقات والإيرادات العامة :

(أ) تقدير النفقات :

يتم عادة تقدير النفقات دون صعوبات فنية كثيرة. إذ تستخدم المؤشرات الواردة في منشور وزير المالية عن الأحوال الاقتصادية المحلية والدولية السائدة والمتوقعة خلال السنة المالية المقبلة والسياسة العامة للدولة إزاء ذلك أساساً لرسم برنامج الوحدات الحكومية .

إضافة إلى ذلك، فإن كل مرفق يحدد نفقاته المستقبلة على أساس حجم نفقاته السابقة ، مضافاً إليها ما سيقوم به المرفق من نفقات خاصة بالاستثمارات والإنشاءات خلال السنة المالية المقبلة ، مع الأخذ في الاعتبار بعض التنبؤات بمستويات الأسعار.

ويمكن تقدير النفقات أو ما يسمى بالاعتمادات من خلال طريقتين: **الأولى:** طريقة الاعتمادات التحديدية، **الثانية :** طريقة الاعتمادات التقديرية.

ويقصد بالاعتمادات التحديدية، تلك التي تمثل الأرقام الواردة بها الحد الأقصى لما تستطيع الحكومة إنفاقه دون الرجوع إلى السلطة التشريعية. وتعد هذه الطريقة هي الأساس في اعتماد نفقات التسيير للمرافق القائمة بالفعل والتي تكون لديها خبرة في تقدير نفقاتها المستقبلية، مما يعنى عدم تجاوزها الاعتمادات المخصصة لتغطية هذه النفقات.

ويقصد بالاعتمادات التقديرية، تلك النفقات التي يتم تحديدها على وجه التقريب، وهى تطبق عادة على المرافق الجديدة التي لم تعرف نفقاتها على وجه التحديد. ويجوز للحكومة أن تتجاوز مبلغ الاعتماد التقديري دون الرجوع إلى السلطة التشريعية ،على أن يتم عرض الأمر عليها فيما بعد للحصول على موافقتها، أي أن موافقة السلطة التشريعية عليها تعد موافقة شكلية .

(ب) تقدير الإيرادات :

على عكس تقدير النفقات فإن تقدير الإيرادات يثير صعوبات فنية، ناشئة عن ارتباط حصيلة الإيرادات(وبصفة خاصة الضرائب) بالنشاط الاقتصادي خلال العام القادم.وما يتطلبه ذلك من ضرورة إجراء دراسة لما ينتظر أن يكون عليه هذا النشاط خلال السنة المالية المقبلة.

ونعرض فيما يلي بإيجاز لأهم الطرق المستخدمة في مجال تقدير الإيرادات العامة :

(١) طرق التقدير الآلي:

تهدف هذه الطريقة إلى وضع قواعد ثابتة لتقدير الإيرادات تجنبا للاجتهادات الشخصية. ومن طرق التقدير الآلي :

- **طريقة السنة قبل الأخيرة:** وفيها يتم تقدير الإيرادات للميزانية الجديدة على أساس الإيرادات الفعلية المدرجة في الحساب الختامي لآخر سنة مالية منتهية (وهى عادة السنة قبل الأخيرة).
- **طريقة الزيادة أو النقص النسبي:** وتتيح هذه الطريقة بأن يدرج في الميزانية الجديدة أرقام الإيرادات وفق آخر سنة مالية منتهية بعد زيادتها أو تخفيضها بمعدل معين، وفق توقعات النشاط الاقتصادي المحتملة.
- **طريقة المتوسطات:** وتستند هذه الطريقة في تقدير الإيرادات للميزانية الجديدة على أساس متوسطات الإيرادات الفعلية للثلاث سنوات أو الخمس سنوات المالية السابقة.

ويعاب على هذه الطريقة أن الحياة الاقتصادية لا تسير في اتجاه واحد ثابت. فغالبا ما تتأرجح بين الرخاء والكساد من فترة إلى أخرى. كما أن انتشار التضخم وارتفاع الأسعار وانخفاض القوة الشرائية للنقود في كثير من البلاد في العصر الحديث يجعل من الصعب استخدام هذه الطريقة في تحديد حجم الإيرادات.

(٢) التقدير المباشر:

تستند هذه الطريقة أساسا على التوقع أو التنبؤ باتجاهات كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة على حدة، وتقدير حصيلته بناءا على هذه الدراسات المباشرة.

فتطلب السلطة المختصة من كل مشروع (أو شركة) في القطاع العام أن يتوقع حصيلة مبيعاته وإيراداته العامة للسنة المالية المقبلة ،على أن يكون لكل وزارة أو هيئة حكومية تقدير ما تتوقع الحصول عليه من إيرادات في شكل رسوم أو ضرائب عن نفس السنة المالية.

وواقع الأمر أن هذا التوقع يرتبط بصورة وثيقة بمستوى النشاط الاقتصادي . ففي سنوات الرواج مثلا تزداد الدخول، الثروات، المبيعات والأرباح والصادرات والواردات ... الخ. وبالتالي تزداد حصيلة الضرائب المفروضة على كل أو بعض هذه الأوعية. والعكس في سنوات الكساد.

وهو ما يعكس مدى الصعوبة التي تواجه لجان التقدير، وعليها أن تسترشد بعدة أمور لكي تصل إلى تقديرات قريبة من الواقع، تتمثل في دراسة وتحليل التقلبات الاقتصادية التي حدثت في الماضي القريب وآثارها على حصيلة الضريبية، ثم التنبؤ بما يحتمل حدوثه في الفترة المقبلة.

ثانيا : إجراءات إعداد وتحضير الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية :

(أ) السلطة المختصة بتحضير الميزانية:

تتولى السلطة التنفيذية في المملكة متمثلة في وزارة المالية (إدارة الميزانية) والوزارات والمصالح الحكومية الأخرى، مهمة تحضير الموازنة العامة وهو المتبع في جميع دول العالم . وهناك خمسة أجهزة مركزية مختصة بتحضير الميزانية العامة، هي :

١ – الإدارة العامة للميزانية.

٢ – الإدارة العامة للإيرادات.

٣ – وزارة الاقتصاد والتخطيط.

٤- الإدارة المركزية للتنظيم والإدارة.

٥ – وزارة الخدمة المدنية.

(ب) خطوات تحضير الموازنة :

يمر إعداد الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية بعدة خطوات على النحو التالي:

١ – دراسة الوضع الاقتصادي والمالي للدولة (وزارة المالية، وزارة التخطيط).

٢ – إصدار تعميم الميزانية العامة (وزارة المالية).

٣ – تحضير الميزانية في الوزارات والمصالح الحكومية.

٤ – الإعداد في وزارة المالية، ويتضمن:

- إعداد ميزانية الوزارة.
- إعداد تقديرات الإيرادات.
- استلام مشاريع الوزارات والمصالح وتحليها ومناقشتها.

(ج) محتويات مشروع نظام الميزانية:

يتضمن مشروع نظام الميزانية على النصوص القانونية المتعلقة بتقدير الإيرادات والنفقات والإذن بجباية الإيرادات وفتح الاعتمادات (إجازة الإنفاق)، كما يتضمن نصوصاً خاصة بتنفيذ الميزانية، وتظهر كل هذه النصوص مع المرسوم الملكي الذي تصدر بموجبه الميزانية العامة. كما يتضمن المشروع جداول الإيرادات والنفقات، وبيان وزارة المالية والاقتصاد الوطني.

ثالثا : تقدير الإيرادات العامة والنفقات العامة في الموازنة السعودية :

١) الأسس التي تقوم عليها تقديرات الإيرادات العامة في المملكة :

يعتمد اختيار طريقة تقدير الإيرادات في المملكة العربية السعودية على نوع الإيراد. وتقسم إيرادات المملكة إلى قسمين، هما : إيرادات النفط ، والإيرادات الأخرى.

وتتمثل الإيرادات المتحصلة من النفط من حصة المملكة من إيراد النفط المنتج والضرائب المفروضة على الشركات التي تقوم بإنتاجه. ويتبع في تقدير إيرادات النفط أسلوب التقدير المباشر، فيؤخذ في الاعتبار معدل الإنتاج اليومي المتوقع إنتاجه في العام القادم، ويضرب في صافي إنتاج المملكة من صافي إيراد برميل البترول المنتج .

أما الإيرادات الأخرى، وهي إيرادات يأتي معظمها من الضرائب والرسوم والزكاة، فقد نصت تعليمات وزارة المالية والاقتصاد الوطني الصادرة عام ١٣٨٥، على ضرورة قيام كل وزارة ومصلحة بتقديم تقديراتها، عما تتوقع تحصيله من الإيرادات العامة، في ضوء دراساتها وتوقعاتها، وتتولي مديرية الإيرادات العامة بوزارة المالية، مهمة تنسيق تقديرات الإيرادات من الوزارات، وتقدير الإيرادات العامة للدولة للسنة المالية المقبلة بصورتها النهائية، استنادا إلى التقارير والبيانات الواردة من الجهات المختصة بتحصيل الإيرادات، ومن واقع المعلومات المتوافرة لديها من واقع الإيرادات الفعلية المتحصلة في السنة المالية السابقة. وهو ما يعني أن المملكة قد اتبعت المملكة منذ عام ١٣٨٦/١٣٨٥، أسلوب التقدير المباشر لتقدير إيراداتها [1].

٢) الأسس التي تقوم عليها تقديرات النفقات العامة في المملكة :

تصنف النفقات العامة في موازنة المملكة إلى أربعة أبواب، هي : الرواتب والبدلات والأجور**(باب أول)**، وتتحدد اعتمادات هذا الباب في ضوء مكونات كل وزارة، وحصر عدد الوظائف، وبيان الوظائف الشاغرة، وتقدير الاحتياجات للسنة القادمة، وحصر البدلات المختلفة التي تستحقها كل وظيفة. وتقدر الاعتمادات السابقة للحصول على مجموع الباب الأول.

أما نفقات **الباب الثاني:** نفقات تشغيلية ونفقات إدارية عامة، فتستخدم طريقة التقدير المباشر، لتقدير الاعتمادات المطلوبة للسنة المالية القادمة.

أما **الباب الثالث:** نفقات التشغيل والصيانة، فيكون من السهل تقديرها ، حال وجود

١- كان المتبع قبل ذلك، هو المزج بين أسلوب التقدير المباشر وأسلوب المتوسطات، فبحسب التعليمات المالية للميزانية العامة والحسابات ، الصادرة عن وزارة المالية والاقتصاد الوطني للعام ١٣٧٦، « يراعي عند تقدير الإيرادات ، متوسط المحصل من الإيرادات خلال الثلاث سنوات السابقة للسنة الجاري العمل فيها، على أن توضح مبررات الزيادة أو العجز فيما هو مقدر في مشروع الميزانية الجديدة ». (وزارة المالية والاقتصاد الوطني، التعليمات المالية للميزانية والحسابات، ١٣٧٦، ص ١١).

عقود بين الحكومة والشركات الخاصة للقيام بها، وفي حالة عدم وجود عقود فيتم التقدير عن طريق التقدير المباشر .

أما **الباب الرابع :** المشاريع . فتقسم المشاريع في ميزانية المملكة إلى قسمين هما، المشاريع الجديدة، والمشاريع تحت التنفيذ. والمشاريع الجديدة هي تلك التي يطلب لها اعتماد لأول مرة في ميزانية الدولة، ولتقدير ميزانية المشرعات الجديدة يؤخذ كل مشروع على حدة، وتقدر تكاليفه وفقا للعناصر المكونة له. والمشاريع تحت التنفيذ، هي تلك التي بدأ عمل بها سلفا، وتقدر الاعتمادات اللازمة للمشروعات تحت التنفيذ كل عام، وعلى ضوء المعلومات التي تقدمها الجهات المختصة.

المبحث الثاني
اعتماد الموازنة العامة

يقصد باعتماد الموازنة إقرارها أو إجازتها أو الموافقة عليها من قبل السلطة المختصة. والاعتماد عبارة عن ترخيص من قبل السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية للقيام بالإنفاق حسبما هو مقرر في مشروع الموازنة، وتحصيل الإيرادات حسبما هو مقرر في مشروع الموازنة أيضاً. وهذا الاعتماد شرط أساسي لا غنى عنه لوضع الموازنة موضع التنفيذ .

ويمثل مجلس الوزراء، ورئيسه جلالة الملك، في المملكة العربية السعودية، السلطتين التشريعية والتنفيذية فيما يتعلق بالشئون المالية، ولا سيما الموازنة العامة.

وتنص المواد (٢٨، ٣٧ ، ٣٨ ، ٣٩، ٤٣) من نظام مجلس الوزراء (الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٣٨ لعام ١٣٧٧) على ما يلي :

المادة (٢٨): (شئون الدولة المالية مرجعها مجلس الوزراء).

المادة (٣٧): (يصدق مجلس الوزراء سنوياً نظاماً بميزانية الدولة يشمل على تخمينات الواردات والمصاريف لتلك السنة ويرفع لجلالة الملك لتصديقه، فإذا حلت السنة المالية وحالت أسباب اضطرارية دون تصديق الميزانية وجب السير على ميزانية السنة المالية السابقة بنسبة اثنتي عشرة حتى صدور الميزانية الجديدة).

المادة (٣٨): (كل زيادة يراد إحداثها على الميزانية لا تكون إلا بموجب النظام أو بقرار من مجلس الوزراء).

المادة (٣٩): (إجراءات تصديق الميزانية تجرى حسب الأصول المقررة لإصدار الأنظمة ويصادق عليها فصلاً فصلاً).

المادة (٤٣): (ميزانية الدوائر غير التابعة لوزارة من الوزارات وحساباتها الختامية ، يجري عليها ما يجري على ميزانية الدولة وحسابها الختامي من الأحكام).

وتمر مرحلة اعتماد الميزانية العامة في المملكة بالخطوات التالية:

- رفع مشروع الميزانية العامة إلى مجلس الوزراء لدراسته واعتماده.

- إحالة مشروع الميزانية إلى اللجنة المالية بمجلس الوزراء لإعداد تقرير حول الميزانية.

- مناقشة مشروع الميزانية في جلسة لمجلس الوزراء.

- التصديق على مشروع الميزانية فصلاً فصلاً من قبل أعضاء المجلس.

- يرفع مشروع الميزانية إلى جلالة الملك ليصادق عليه، و تصدر الموازنة العامة بموجب مرسوم ملكي، ويتضمن المرسوم الملكي عادة عدد كمن المواد تبين تقديرات الإيرادات والنفقات للسنة المالية القادمة.

- إبلاغ الوزارات والمصالح بميزانياتها المعتمدة، عن طريق وزارة المالية.

المبحث الثالث
تنفيذ الموازنة العامة

بعد اعتماد الموازنة العامة تأتي مرحلة تنفيذها، ويقصد بتنفيذ الموازنة وضع بنودها المختلفة موضع التنفيذ. وتختص بذلك السلطة التنفيذية وتشرف على هذا التنفيذ وزارة المالية .

وتمثل هذه المرحلة انتقال الموازنة العامة من طور التوقعات النظرية إلى حيز التطبيق الفعلي. فتتولى الحكومة ممثلة في وزارة المالية تحصيل وجباية الإيرادات الواردة والمقدرة في الموازنة، كما تتولى الإنفاق على الأوجه المدرجة في الموازنة.

ويثير موضوع تنفيذ الموازنة العامة بعض التساؤلات، يتعلق بعضها بالسلطة المختصة بالتنفيذ، وعمليات التنفيذ، والمشكلات التي تواجه الحكومات في تنفيذ الموازنة. وفيما يلي نتناول هذه الموضوعات ببعض التفصيل:

أولاً : السلطة المختصة بتنفيذ الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية :

تساهم في عمليات تنفيذ الموازنة العامة ، جميع الوزارات والمصالح والمؤسسات الحكومية، كل في حدود اختصاصه، وهناك أجهزة مركزية تقوم بدور رئيسي في عمليات تحصيل الإيرادات، وعمليات صرف النفقات، ومن أهم تلك الأجهزة، ما يلي :

مؤسسة النقد العربي السعودي: فباعتبارها مصرف الحكومة تورد إليها كافة إيرادات الحكومة، وتصرف منها جميع مدفوعاتها .

الإدارة العامة للحسابات (التابعة لوزارة المالية) : وهي الجهة التي تعني بتجميع الحسابات في وزارة المالية . و تختص بما يلي :

- حفظ وضبط الحسابات الجارية بين وزارة المالية والاقتصاد الوطني .

- حفظ وضبط الحسابات الجارية لمؤسسة النقد العربي السعودي .

- مراجعة جداول الحسابات الشهرية الخاصة بجميع الوزارات والمصالح، وحصر المصروفات والإيرادات الفعلية من واقعها بالنسبة لكل بند من بنود الميزانية .

- مراجعة الحسابات الختامية السنوية لجميع الوزارات والمصالح، ثم إعداد الحساب الختامي.

ثانيا : عمليات تنفيذ الموازنة العامة :

تتناول عملية تنفيذ الميزانية العامة للدولة العمليات الآتية:

١- عمليات تحصيل الإيرادات:

إجازة السلطة المختصة للإيرادات تنشئ التزاما على عاتق الحكومة بضرورة تحصيل كافة المبالغ الواردة في الإيرادات، بحيث لا تملك الحكومة عدم تحصيل جزء منها.

ويتم تحصيل الإيرادات من قبل وزارة المالية والوزارات والمصالح الأخرى التي لها طبيعة إيراديه، ولضمان سلامة التحصيل ، يتبع في تحصيل الإيرادات العامة عدة قواعد تتمثل في :

١- أن يتم تحصيل الإيرادات في المواعيد معينة وبالطرق التي يحددها النظام المالي لكل دولة.

٢- أن يتم تحصيل مستحقات الدولة فور نشوء حقوقها لدي الغير.

٣- تحصل الضريبة فور تحقق الواقعة المنشئة لها .

وطبقا لقرار مجلس الوزراء السعودي رقم ٨٨٥٣ بتاريخ ١٣٩١/٤/٢٠، يلزم تزويد مصلحة الزكاة والدخل بنسخة رسمية من العقود التي يتم إبرامها بين الوزارات والمصالح الحكومية والمؤسسات العامة ومن في حكمها، وبين المقاولين والشركات والمتعهدين السعوديين، وغير السعوديين، وحجز القسط الأخير من قيمة العقد، إلى أن تقدم الشركة أو المقاول أو المتعهد، شهادة من مصلحة الزكاة والدخل، تثبت تسديد حساب الضرائب والزكاة معها.

٢- عمليات صرف النفقات:

ويقصد بها قصر عمليات الصرف على جميع الوزارات والمصالح الحكومية والمؤسسات العامة وفقًا للإجراءات السالف بيانها من سلطة الاعتماد، وإن كانت الحكومة غير ملتزمة بإنفاق كافة المبالغ المعتمدة ، بل تستطيع دائما عدم إنفاق هذه المبالغ كلها أو بعضها إذ لم تدع الحاجة إلى ذلك. ولضمان عدم إساءة استعمال الأموال العامة، تتحدد عمليات النفقات أو صرف الأموال العامة، وفق أربعة خطوات هي:

أ- الارتباط بالنفقة (عقد النفقة)، وهو يعني القيام بعمل من شأنه أن يجعل الدولة مدينة ، أي يتطلب إنفاقا من جانب الدولة.

ب- تحديد النفقة، ويتم ذلك بإصدار قرار بتحديد المبلغ الذي تلتزم الدولة بدفعه

نتيجة الارتباط السابق. ومن البديهي أن يتم التأكد من أن الدائن ليس مدينا للدولة بشيء، حتى يمكن إجراء مقاصة بين الدينين، وقد يقتضي الأمر تقديم بعض المستندات الدالة على قيمة الدين.

ج- الأمر بالصرف، وهو قرار يصدر من الجهة الإدارية المختصة يتضمنه أمرا بدفع مبلغ النفقة السابق تحديده.

د- الصرف، ويقصد به الدفع الفعلي لقيمة النفقة السابق تحديدها، والصادر بها أمر الصرف إلى صاحب الحق الفعلي، ويتم الدفع عادة بموجب شيك مسحوب على البنك المركزي (مؤسسة النقد العربي السعودي)، أو بحوالة مسحوبة على صندوق الوزارة ذات الصلة.

٣- عمليات الخزانة:

تعتبر الخزانة حلقة الوصل بين تحصيل الإيرادات وصرف النفقات، ففيها تتجمع إيرادات الدولة، ومنها تخرج مصروفاتها، وتقوم الخزانة بالمهام التالية :

أ – تحصيل الإيرادات، وصرف النفقات باسم الدولة.

ب- التوفيق بين عمليات التحصيل وعمليات الصرف، والعمل على توفير الأموال اللازمة للصرف عند الحاجة وألا يتعدى ما يطلب دفعه من الخزانة في وقت ما، المبالغ المتوافرة مثلاً. وهي في الواقع خزانة معنوية وليست مادية.

وفي المملكة تعد مؤسسة النقد العربي السعودي هي المركز الرئيسي لإيرادات الدولة ومنها تتم عمليات الصرف.

ثالثاً : مشكلات تنفيذ الموازنة العامة ومدي سلطة الحكومة في مواجهتها :

لما كانت عملية التقدير والتنبؤ قد سادت مرحلة التحضير والإعداد - كما سبق أن ذكرنا- ، فإن السؤال الذي يطرح نفسه ماذا يحدث في حالة عدم مطابقة التقديرات للواقع ؟ وبعبارة أخرى : كيف تواجه السلطة التنفيذية الاختلافات بين الأرقام التقديرية والأرقام الفعلية للنفقات والإيرادات العامة ؟

ونعرض فيما يلي لبعض مشكلات تنفيذ الموازنة العامة، وسلطة الحكومة في مواجهتها:

أ. عدم كفاية الاعتمادات المقررة في الميزانية :

يحدث عند تنفيذ الموازنة العامة أن تكتشف الحكومة عدم كفاية الاعتمادات المقررة في الميزانية العامة، وذلك إما بسبب زيادة قيمة النفقات العامة عن تلك التي

ج. ضوابط استخدام أسلوب المناقلات لتصحيح الموازنة العامة السعودية:

تعتبر المناقلات من وسائل تصحيح الموازنة الأكثر استخداما في الموازنة العامة السعودية، إذ يتم بموجبها نقل الاعتمادات بين فصول وأبواب وبنود الموازنة، وباستعراض المراسيم الخاصة بموازنة المملكة، يمكن رصد مجموعة من الضوابط الحاكمة لاستخدام أسلوب المناقلات، على النحو التالي (١):

النقل من اعتماد احتياطي الميزانية المدرج في الفصل (٥٣) إلى اعتمادات فصول وفروع الميزانية، لا يتم إلا بموافقة رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية والاقتصاد الوطني.

لا يجوز استعمال الاعتماد في غير ما خصص له، ولا يجوز إصدار أمر بالصرف بما يجاوز الاعتماد، ولا يجوز الارتباط بأي إنفاق ليس له اعتماد في الميزانية، ولا يجوز إصدار أي قرار أو إبرام أي عقد يكون من شأنهما أن يرتبا التزاما على سنة مالية مقبلة باستثناء ما يلي :

* العقود ذات التنفيذ المستمر، والتي عادة ما يتكرر رصد اعتمادات سنوية لها .

* عقود التوريد المعتمدة تكاليفها في الباب الثاني بشرط أن لا تتجاوز قيمة العقد المبلغ المعتمد خلال في السنة المالية الحالية.

* عقود المشاريع التي لا يمكن تجزئتها، على أن يكون الاعتماد في حدود التكاليف المعتمدة بكل مشروع.

- لا يجوز النقل من اعتمادات الباب الثالث والرابع إلى اعتمادات الأبواب الأخرى.

المناقلات بين اعتمادات فصول وفروع وأبواب الميزانية، تتم بقرار من وزير المالية، أو بموافقة رئيس مجلس الوزراء.

المناقلات بين اعتمادات بنود البابين الأول والثاني، تتم بقرار من الوزير المختص، أو رئيس الإدارة ذات الميزانية المستقلة، ويجوز للوزير تفويض هذه الصلاحيات لرؤساء الفروع المعتمدة ميزانيتها.

المناقلات بين اعتمادات المشاريع الطارئة المدرجة في الفصل (٥١) واعتمادات بنود البابين الثالث، تتم بقرار من وزير المالية والاقتصاد الوطني.

المناقلات بين اعتمادات الباب الرابع، تتم بقرار من وزير المالية والاقتصاد الوطني.

١- المرسوم الملكي رقم م/١١ بتاريخ ١٤٠٧/٤/٢٨هـ بخصوص المصادقة على موازنة العام المالي ١٤٠٧/١٤٠٨.

المبحث الرابع
الرقابة على تنفيذ الموازنة

تعرف الرقابة على تنفيذ الميزانية بأنها مجموعة الإجراءات التي توضع للتأكد من مطابقة التنفيذ الفعلي للخطط الموضوعة، ودراسة أسباب الانحراف في التنفيذ حتى يمكن علاج نواحي الضعف ومنع تكرارها للأخطاء.

ولا تعتبر الرقابة على تنفيذ الميزانية مرحلة مستقلة عن مرحلة الإعداد أو الاعتماد أو التنفيذ، ولكنها مرحلة مصاحبة للمراحل السابقة بل تمتد لتشمل مرحلة إعداد الحساب الختامي للميزانية العامة.

وتستمد الرقابة على تنفيذ الميزانية أهميتها من عدة أوجه، لعل من أهمها :

١- وجوب تنفيذ الميزانية على الوجه الصادرة به من السلطة المختصة بالاعتماد.

٢- وجوب تنفيذ الميزانية على نحو خال من كل إسراف أو تبذير لأموال الدولة .

٣- كشف الانحراف عند تنفيذ الميزانية و دراسة أسبابه .

٤- علاج نواحي الضعف و الخطأ و منع تكراره .

ونظرياً تتعدد صور الرقابة على تنفيذ الميزانية بحسب الزاوية التي ينظر منها إليها. ومن الناحية العملية فقد يوجد في كل دولة نظام للرقابة على تنفيذ الميزانية يجمع بين بعض هذه الصور بطريقة خاصة تتناسب مع ظروفها التاريخية ، ويعكس واقع هذه الدولة.

وفيما يلي نعرض لأهم صور الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة :

أولاً : الرقابة حسب التوقيت الزمني وتنقسم إلى نوعين:

*** رقابة سابقة:**

وهي تلك الرقابة التي تسبق الصرف وتهدف إلى التدقيق في المعاملات قبل تنفيذها للحيلولة دون ارتكاب أية مخالفات مالية وهذا النوع من الرقابة يقوم به أحد الأقسام أو الإدارات التي تتبع نفس الجهة الحكومية التي تقوم بالصرف كإدارة التدقيق أو الممثل المالي أو المراقب المالي أو قد تقوم به جهة خارجية كوزارة المالية والاقتصاد. ويمتاز هذا النوع من الرقابة بتقليل فرص ارتكاب المخالفات المالية وبالتالي المحافظة على

الأموال العامة، إضافة إلى الدقة في تطبيق الأنظمة واللوائح والتعليمات المالية. ويعاب عليه هو تأخير الأعمال بسبب الوقت الذي تتطلبه الرقابة السابقة على الصرف.

ويمارس المراقبون الماليون في المملكة العربية السعودية الصلاحيات التي منحها لهم نظام الممثلين الماليين الصادر عام ١٣٨٠ .

*** رقابة لاحقة :**

هي الرقابة التي تكون بعد إتمام عمليات تنفيذ الميزانية العامة أي بعد صرف النفقات وتحصيل الإيرادات وتهدف إلى اكتشاف المخالفات المالية ومعاقبة مرتكبيها وتتم الرقابة اللاحقة في المملكة عن طريق ديوان المراقبة العامة. وتمتاز الرقابة اللاحقة بكونها لا تعوق تنفيذ الأعمال ولا تتسبب في تأخير المعاملات المالية كما أنها تؤدي إلى توخي الموظف الدقة مادام انه يعلم مقدماً أن هناك رقابة لاحقة؛ ولكن من عيوبها أنها لا تحول دون وقوع الأخطاء المالية؛ لأنها تتم بعد أن تكون الأخطاء المالية قد ارتكبت فعلاً.

ويمارس الرقابة اللاحقة في المملكة العربية السعودية، ديوان المراقبة العامة، وطبقا لنص المادة التاسعة من نظام ديوان المراقبة العامة الصادر عام ١٣٩١هـ يباشر ديوان عام المراقبة الرقابة على ما يلي :

جميع الوزارات والبلديات والإدارات الحكومية وفروعها.

الجهات التي تحصل على إعانات من الحكومة .

الشركات التي تسهم الدولة في رؤوس أموالها، أو تضمنة لها حد أدني من الأرباح.

الهيئات التي يكلف الديوان العام بمراقبة حساباتها، بناء على أمر من رئيس مجلس الوزراء.

ثانياً : الرقابة حسب الأجهزة التي تقوم بالرقابة:

*** الرقابة الإدارية:**

هي الرقابة التي تقوم بها السلطة التنفيذية على نفسها ويقوم بهذه الرقابة الوزراء ومديرو المصالح ومن يقوم مقامهم في كل وزارة أو مصلحة حكومية. وتمارس الرقابة الإدارية قبل وبعد الصرف.

*** الرقابة السياسة:**

هي الرقابة التي تمارسها الأجهزة المنوط بها إصدار التشريعات والأنظمة

كالمجالس التشريعية (مجلس الوزراء في المملكة) ومناقشة الميزانية واعتمادها قبل تنفيذها هي رقابة سياسية سابقة.

*** الرقابة الخارجية:**

وهي الرقابة التي يقوم بها جهاز أو هيئة مستقلة. وفي المملكة العربية السعودية يقوم بهذا الدور، ديوان المراقبة العامة، الإدارة العامة للرقابة المالية، وهيئة الرقابة والتحقيق.

ثالثاً : الرقابة حسب نوعية الرقابة:

*** رقابة حسابية:**

هي الرقابة التي تهدف إلى التأكد من سلامة عمليات تحصيل الإيرادات وصرف النفقات وهي تركز على سلامة الإجراءات وصحة المستندات.

*** رقابة تقييمه:**

هي الرقابة التي لا تكتفي بمراجعة الجانب الحسابي فحسب ولكنها أيضًا تشمل متابعة تنفيذ الأعمال والمشاريع والبرامج ومعرفة تكلفتها والتأكد من كفاءة الجهات القائمة بالتنفيذ ومن أن التنفيذ يسير حسب خطة العمل وأنه يتم في المواعيد المحددة ويحقق النتائج المستهدفة وبيان أثر التنفيذ على النشاط الاقتصادي.

أسئلة الفصل الرابع عشر

السؤال الأول :

ضع علامة (✓) أمام العبارة الصحيحة وعلامة (X) أمام العبارة غير الصحيحة مما يلي .

١- تركز على المحاسبية سلامة إجراءات الصرف وصحة المستندات دونما اعتبار لأثر ذلك على النشاط الاقتصادي. ( )

٢- الرقابة الإدارية هي الرقابة التي تقوم بها السلطة التنفيذية على نفسها ويقوم بهذه الرقابة الوزراء ومديرو المصالح ومن يقوم مقامهم في كل وزارة أو مصلحة حكومية.( )

٣- للبيان المالي الذي تصدره وزارة المالية قبل البدء في إجراءات إعداد وتحضير الميزانية قيمة أدبية فقط.( )

٤- كل زيادة يراد أحداثها على "مشروع الميزانية" لا تكون إلا بموجب النظام أو بقرار من مجلس الوزراء. ( )

٥- وزارة المالية باعتبارها مصرف الحكومة تورد إليها كافة إيرادات الحكومة ، وتصرف منها جميع مدفوعاتها .( )

السؤال الثاني :

أذكر بدون شرح ما يلي :

١- خطوات تحضير الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية .

٢- أربعة من الأجهزة المركزية المختصة بتحضير الميزانية العامة السعودية.

السؤال الثالث :

أكتب مذكرات مختصر فيما يلي :

١- ضوابط استخدام أسلوب المناقلات لتصحيح الموازنة العامة السعودية.

٢- أساليب معالجة مشكلات نقص الاعتمادات في الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية.

الفصل الخامس عشر
نموذج تحليلي
للموازنة العامة السعودية

الأهداف التعليمية

يهدف الفصل الخامس عشر إلى عرض نموذج تحليلي للموازنة العامة ومشكلات الموازنة العامة السعودية وبصفة خاصة مشكلات عجز الموازنة وتنويع مصادر الإيرادات، وبنهاية هذا الفصل يكون الطالب قادرا على أن :

- **يتعرف على الأطر التنظيمية لموازنة المملكة العربية السعودية وتطورها.**
- **يعرف تقسيمات الموازنة العامة للدولة .**
- **يتعرف على هيكل الموازنة العامة للدولة ، وموازنات المؤسسات والبلديات والإمارات .**
- **يشرح تأثير إستراتيجية رؤية المملكة 2030 على تنويع مصادر الإيرادات وضبط النفقات في الموازنة العامة السعودية .**
- **يناقش المشاكل المتعلقة بعجز الموازنة العامة للدولة ويقترح سبل العلاج .**
- **يشارك في إعداد وتحضير الموازنة العامة للدولة .**

الفصل الخامس عشر
نموذج تحليلي
للموازنة العامة السعودية

أولاً : تطور نظام الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية :

شهدت الفترة الممتدة عبر نحو سبعة عقود من الزمن تحولا كبيرا في مسيرة الاقتصاد الوطني للمملكة العربية السعودية.

وتأثرا بالأوضاع السياسية والاقتصادية، مر نظام الموازنة العامة للمملكة العربية السعودية بعدة مراحل، وأدخلت عليه خلالها العديد من الإصلاحات، مواكبة للتطورات السياسية والاقتصادية في البلاد[1] .

ولقد مثل صدور نظام مجلس الوزراء (بموجب المرسوم الملكي رقم ٣٨ لعام ١٣٧٣) نقطة تحول هامة في تطور النظام السياسي والمالي للمملكة . وفيما يلي نحاول تتبع مراحل تطور نظام الموازنة العامة في المملكة [2] ، من خلال مرحلتين أساسيتين، كما يلي :

المرحلة الأولي : الموازنات العامة للمملكة العربية السعودية قبل عام ١٣٧٣:

المرحلة الثانية : الموازنات العامة للمملكة العربية السعودية بعد عام ١٣٧٣:

- ففي فترة تأسيس الدولة كان اهتمام القيادة السياسية متجها صوب توحيد معظم أجزاء شبه الجزيرة العربية في مملكة واحدة، والعمل على استقرار الأمن. وكان اقتصاد البلاد في تلك الفترة بدائيا بسيطا ، يعتمد بصفة أساسية على عائدات موسم الحج، وعلى تصدير ما يزيد عن حاجة البلاد من التمور والمواشي. ورغبة في تحسين الأوضاع الاقتصادية في البلاد وتطويرها ، عمدت الحكومة إلى إعطاء امتيازات لشركات أجنبية لاستخراج الذهب واستكشاف النفط - وبدأت عوائد الذهب بالتدفق سريعا ، وان لم يكن لها تأثيرا ملحوظا على اقتصاديات البلاد، بسبب محدودية نطاق عمليات البحث، وبعد الحرب العالمية الثانية، أخذت صناعة النفط في النمو والازدهار، وأخذ الوضع المالي للدولة بالتحسن تدريجيا. (طاهر، ١٩٧٠) ، (عصفور، ٢٠٠٩).

٢- ارتبط تطور الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية ، بتطور في نظام الحكم والإدارة بصفة عامة ، ومن ملامح هذا التطور في الشأن المالي ، تم إنشاء إدارة المالية العامة سنة ١٣٤٤، والتي تحولت إلى مديرية المالية العامة عام ١٣٤٦ ، وإلى وكالة المالية العامة عام ١٣٤٧، ثم صدر نظام وزارة المالية عام ١٣٥١، وتحولت وكالة المالية العامة إلى وزارة المالية . وتختص الوزارة بحسب المادة الأولي من نظام إنشائها بتنظيم وحفظ أموال الدولة وجبايتها (صادق، ١٣٨٥).

المرحلة الأولي : الموازنة العامة للمملكة العربية السعودية قبل عام ١٣٧٣ :

شهدت مرحلة ما قبل إنشاء أول مجلس للوزراء، حدثين هامين فيما يتعلق بإدارة الشأن المالي والنقدي في المملكة العربية السعودية، تمثلا في إنشاء وزارة المالية السعودية (١٣٥١) ومؤسسة النقد العربي السعودي(١٣٧١) .

وعلى صعيد الموازنات العامة ، تعتبر موازنة عام ١٣٥١/١٣٥٠، وموازنة عام ١٣٦٨/١٣٦٧، علامتين هامتين في تاريخ تطور نظام الموازنة العامة بالمملكة، حيث صاحب الموازنة الأولي إنشاء وزارة المالية [١] ، وصدرت الثانية بعد اعتماد النظام النقدي السعودي وإنشاء مؤسسة النقد العربي السعودي (١٣٧١).

موازنة المملكة العربية السعودية للعام المالي ١٣٥١/١٣٥٠ [٢] :

من أقدم الموازنات العامة للمملكة العربية السعودية ، الموازنة العامة التي صدرت للعام المالي ١٣٥١/١٣٥٠، (شعبان ١٣٥٠ – رجب ١٣٥١) ، ونشرت في جريدة أم القري على شكل جدول إجمالي للنفقات، ولم يظهر بها جدول إجمالي الإيرادات، كما لوحظ وجود مخصصات لأقساط الدين العام، وتم عرض جدول النفقات العامة بصورة مبسطة .

وباستعراض موازنة العام المالي ١٣٥١/١٣٥٠ ، يمكن ملاحظة الآتي :

- الاعتمادات الواردة في تلك الموازنة كانت محدودة للغاية، وقدرت بمبلغ (١٠٦,٤٤٢,٥٤٤) قرشا أميريا .
- لم يرد في الموازنة العامة جدول إجمالي الإيرادات.
- تضمنت الموازنة العامة مخصصات للدين العام ، قدرت بمبلغ (١٥,٥٠٠,٠٠) قرشا أميريا ، وهي تمثل حوالي ١٥,٥٪ من إجمالي الإنفاق العام الوارد في الميزانية.
- إجمالي النفقات التقديرية في هذه الموازنة يعادل إجمالي الإيرادات التقديرية بها.
- الجهاز الإداري للدولة كان محدودا للغاية .

١- صدر نظام وزارة المالية في ١٣٥١/٤/٢٠، ونشر بجريدة أم القرى، الأعداد : ٤٠٧ و ٤٠٨ و ٤٠٩، بتاريخ ١٣٥١/٥/٢٩، ١٣٥١/٦/١٣.

٢- جريدة أم القرى ، العدد ٣٧٠، المجلد ٤، السنة الثامنة، بتاريخ ٧ رمضان ١٣٥٠.

موازنة المملكة العربية السعودية للعام المالي ١٣٦٨/١٣٦٧ :

مثلت الموازنة العامة السعودية للعام المالي ١٣٦٨/١٣٦٧، نقطة تحول هامة في تاريخ تطور الموازنة العامة السعودية من ناحية الشكل والمضمون [١] : فمن ناحية الشكل بدت متكاملة إلى حد كبير، إذ ظهر فيها جدولا الإيرادات والنفقات. وبالنسبة للإيرادات العامة والتي قدرت بمائتي وأربعة عشر مليون ريال وخمسمائة وستة وثمانين ألف وخمسمائة ريال عربي سعودي (٢١٤,٥٨٦,٥٠٠ ريال) فظهرت موزعة على ستة فصول بحسب مصادرها، وبلغت إيرادات الفصل الرابع الخاص باستثمارات المعادن حوالي (١٤٠,٥) مليون ريال، منها (١٤٠) مليون ريال إيرادات نفطية. وتخطت إيرادات أملاك الدولة (الفصل الخامس) حاجز الأحد عشر مليون ريال (١١,١٩٥,٠٠٠ ريال) ، منها (٤,٦) مليون ريال قيمة البترول المقرر على شركة الزيت، وقدرت إيرادات رسوم الجمارك نحو (٢٥) مليون ريال، ورسوم مصالح الحج (١٨) مليون ريال، وإيرادات الاستثمار الصناعي بنحو (٦,٩) مليون ريال. وقدرت النفقات العامة بقيمة (٢١٤,٥٨٦,٥٠٠ ريال) ، موزعة على خمسة وثلاثين فصلا ، بحسب جهات الاعتماد، وقدرت اعتمادات وزارة الدفاع بنحو (٦٤,٤) مليون ريال ، والمعارف العمومية (٧) مليون ريال ، والخارجية (٦,٨) مليون ريال. وهكذا، عكست الموازنة العامة صورة لتطور الأوضاع الاقتصادية في البلاد.

المرحلة الثانية : الموازنات العامة للمملكة العربية السعودية بعد عام ١٣٧٣ :

بعد إنشاء أول مجلس للوزراء في المملكة سنة ١٣٧٣، حدث تطور هام بالنسبة لنظام الموازنة العامة، ولإدارة الشأن المالي بوجه عام. فقد أصبحت كل وزارة اعتبارا من العام المالي ١٣٧٤، تقوم بكافة أعمال الصرف في حدود الاعتمادات المدرجة في ميزانيتها [٢]، وكانت عمليات الصرف مركزة قبل ذلك في جهة واحدة هي وزارة المالية (بحسب نص المادة الأولي من نظام وزارة المالية لسنة ١٣٥١). ومن ناحية الشكل [٣] قسمت الإيرادات إلى أبواب، والأبواب إلى مواد ، وذلك طبقا لأنواع الإيرادات لكل وزارة أو مصلحة، بحيث تضمن كل باب الأنواع المتشابهة من الإيرادات. وبالنسبة للنفقات في الوزارات والمصالح ، فتم تقسيمها إلى ثلاثة أبواب، على النحو التالي:

الباب الأول : المرتبات وما في حكمها.

الباب الثاني : المصروفات العامة.

الباب الثالث : المشروعات والإنشاءات الجديدة.

١- جريدة أم القرى ، العدد ٣٧٠، المجلد ٤، السنة الثامنة، بتاريخ ٧ رمضان ١٣٥٠.

٢- بموجب قرار مجلس الوزراء رقم ١٠٢ لسنة ١٣٧٣ ، بتاريخ ١٣٧٣/١٢/١٤.

٣- جريدة أم القرى، العدد ٣٧٠، المجلد ٤، السنة الثامنة، بتاريخ ٧ رمضان ١٣٥٠.

وبينت التعليمات المالية للميزانية والحسابات العامة، الأمور الواجب مراعاتها عند إعداد مشروع الموازنة العامة [1].

أزمة عام ١٣٧٧ الاقتصادية وتفعيل الدور الرقابي في نظام الموازنة العامة:

في عام ١٣٧٧ واجه الاقتصاد السعودي أزمة نقدية ومالية [2]، تمثلت في زيادة المعروض النقدي من الريال، وانخفاض الاحتياطي النقدي من العملات الأجنبية لدي مؤسسة النقد العربي السعودي إلى ما يعادل (١٠) مليون ريال، أواسط عام ١٣٧٧. كما بلغت ديون الحكومة لمؤسسة النقد (٧٠٠) مليون ريال، وهبط سعر الريال مقابل الدولار من (٣,٧٥) إلى (٦,٢٥) ريال للدولار الواحد في نفس الفترة.

وعلى أثر هذه الأزمة، قامت الحكومة بجهود حثيثة لإدخال العديد من الإصلاحات في مجال الموازنة العامة والشئون المالية وتطوير الجهاز الإداري للدولة [3]، وتمخضت عن هذه الجهود العديد من المقترحات لعل من أهمها تلك التي ارتأتها لجنة صندوق الدولي، وتمثلت في الأتي [4]:

- ضرورة اتخاذ الإجراءات اللازمة لرفع قيمة الريال السعودي، وسداد مديونية الحكومة.
- إعادة تنظيم مؤسسة النقد العربي السعودي، وتخويلها ممارسة وظائف البنوك المركزية.
- التحول من النظام النقدي الذهبي والفضي إلى النظام الورقي.
- تطوير نظام الميزانية، واعتماد ميزانية سنوية متوازنة، تتم الموافقة عليها من قبل مجلس الوزراء.
- تنويع مصادر الدخل القومي، وعدم الاعتماد على النفط كمصدر وحيد للعملات الأجنبية.

وعلى هدي ما سبق، تبنت الحكومة السعودية عدة إصلاحات في مجال الموازنة العامة، لعل من أهمها:

- إقرار مبدأ سنوية الموازنة العامة، وأن تتم الموافقة عليها سنويا من مجلس الوزراء، وجلالة الملك، فضلا عن تقوية الرقابة على الصرف والاقتراض.
- فصل أعمال الموازنة العامة عن أعمال مديرية المحاسبات العامة، وتشكيل

١- التعليمات المالية للميزانية والحسابات، الصادرة عن وزارة المالية والاقتصاد الوطني عام ١٣٧٦، مطبعة الحومة، ١٣٨٥، ص ١١.

٢- (الطويل، ١٤٠١)

٣- قامت الحكومة السعودية بالاستعانة بصندوق النقد الدولي (١٣٧٧)، البنك الدولي (١٣٨٠)، إدارة المساعدات الفنية بالأمم المتحدة (١٣٨٠)، كما استعانت بمؤسسة فورد الأمريكية للقيام بدراسة وإعادة إصلاح الجهاز الإداري للدولة (١٣٨٣). (الطويل،١٤٠١).

٤- (الطويل،١٤٠١).

إدارة مستقلة لأعمال الموازنة تكون مهمتها إعداد ومراجعة الميزانيات وفق التعليمات، وهو ما كانت تقوم به مديرية المحاسبات العامة [1].

وفي تطور لاحق، صدر قرار وزير المالية والاقتصاد الوطني رقم٧٠١ لسنة ١٣٧٧، بتحديد اختصاصات مديرية الميزانية العامة، والذي خولها مهمة إعداد المخابرات المتعلقة بالميزانيات الإفرادية في حدود اختصاصاتها، وإعداد مشروع الميزانية العامة للدولة بعد استيفاء دراسة موازنات الوزارات، وتسجيل بنود الميزانية بعد التصديق عليها [2].

وفي عام ١٣٧٨، صدر قرار مجلس الوزراء رقم ١٩٧، وبموجبه تم دعم وتقوية جهاز الميزانية، وضبط حركتها، بأن حدد مواعيد تحضيرها من قبل الوزارات وتسليمها إلى مديرية الميزانية العامة، وكذا مواعيد مناقشتها من قبل مديرية الموازنة العامة، وإقرارها من قبل مجلس الوزراء.

وفي عام ١٣٨٤، تم نقل قسم المشاريع (ميزانية الباب الثالث) من المجلس الأعلى للتخطيط (وزارة التخطيط حاليا) إلى مديرية الميزانية العامة في وزارة المالية والاقتصاد الوطني، وبذلك توحدت عملية إعداد الميزانية العامة في جهة إدارية واحدة (مبدأ وحدة الموازنة)، وأصبحت مديرية الميزانية العامة مسئولة عن تحضير ميزانية الدولة بكل أقسامها، بعد أن كانت مسئوليتها تنحصر فقط في إعداد ومناقشة ميزانية البابين الأول والثاني والخاصين باعتمادات الرواتب واعتمادات المصروفات العامة.

وفي عام ١٣٨٥، تم اعتماد تصنيف جديد لأبواب وبنود الميزانية العامة، ووفقا لذلك أصبحت نفقات الميزانية مقسمة إلى أربعة أبواب، خصص الباب الأول للرواتب والعلاوات، والباب الثاني للمصروفات العامة، والباب الثالث للاعتمادات الخاصة، والباب الرابع للمشاريع العامة. واعتبار من السنة المالية ١٤٠٣/١٤٠٤، تم تغيير مسمي الباب الثالث ليصبح التشغيل والصيانة بدلا من الاعتمادات الخاصة.

وفي محاولة لربط الموازنة العامة بخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، أشارت تعليمات الميزانية السعودية للعام المالي ١٣٩١، إلى ضرورة إعداد مشروع الموازنة العامة طبقا لخطة التنمية (الأولي)، والتي أقرها مجلس الوزراء عام ١٣٩٠[3] وتضمن قرار اعتماد الخطة المشار إليه، تشكيل لجنة وزارية لوضع القواعد العامة لتنفيذ الخطة، ومراجعة تفاصيل خطة كل قطاع من قطاعاتها، والبت فيما يجب اتخاذه بشأنها، وبما لا يتعارض مع الإجراءات المتبعة في الميزانية العامة للدولة.

١- أنشأت مديرية الميزانية العامة بموجب قرار وزير المالية والاقتصاد الوطني رقم ٦٣١ بتاريخ ١٣٧٧/٦/٣٠.

٢- المادة الأولي من قرار وزير المالية والاقتصاد الوطني رقم ٧٠١ لسنة ١٣٧٧ بتاريخ ١٣٧٧/٧/١٥، بشأن تحديد اختصاصات مديرية الميزانية العامة.

٣- بموجب القرار رقم ٨١٢ لسنة ١٣٩٠ بتاريخ ١٣٩٠/٧/٦.

ثانيا : موازنات المؤسسات والبلديات والإمارات :

(أ) موازنات المؤسسات العامة :

المؤسسة العامة جهاز إداري ذو طبيعة خاصة، تعمل في ظل السياسة العامة للدولة، وتحت رقابتها، إلا أن لها نوعا من الاستقلال بما يمكنها من تحقيق أهدافها.

وفيما يتعلق بالميزانية، تعد كل مؤسسة عامة، موازنة خاصة بها، ويناقش مشروع موازنة المؤسسة العامة من قبل مجلس إدارتها، ثم يرفع بعد ذلك إلى وزارة المالية للمناقشة. أم عن تفصيلات نفقات المؤسسات العامة وإيراداتها، فتظهر في وثيقة خاصة بها مستقلة عن موازنة الدولة إذا كانت المؤسسة العامة من المؤسسات ذات الموازنات المستقلة مثل مؤسسة النقد العربي السعودي، أو تظهر في القسم الأخير من وثيقة موازنة الدولة، كجزء ملحق بها، إذا كانت المؤسسة العامة من المؤسسات ذات الموازنات الملحقة مثل .

(ب) موازنات البلديات :

البلديات هي أجهزة حكومية، ترتبط إداريا بوزارة الشئون البلدية والقروية في المملكة. وللبلدية شخصية معنوية، ولها استقلال مالي وإداري، يمكنها من المهام المسندة إليها. وتعد البلديات موازناتها الخاصة. وباستثناء موازنات المدن الرئيسية مثل أمانة الرياض وأمانة المدينة المنورة وأمانة مكة المكرمة والتي ترفع موازناتها إلى وزارة المالية مباشرة، يرفع مشروعات موازنات البلديات إلى وزارة الشؤون البلدية والقروية. وتصدر موازنات البلديات بعد اعتمادها في موازنة خاصة مستقلة عن موازنة الدولة، وتصدر بمرسوم ملكي خاص بها.

(ج) موازنات الإمارات :

تقسم المملكة إداريا إلى إمارات ، وتخضع الإمارات من الناحية الإدارية والتنظيمية لوزارة الداخلية. ومن ناحية الموازنة ، تعد كل إمارة ميزانيتها الخاصة بها، وبعد إعداد مشروع الميزانية يتم رفعه إلى الوزارة المالية للمناقشة. وتصدر موازنات الإمارات بعد الموافقة عليها واعتمادها، كفروع ضمن فصل وزارة الداخلية.

ثالثا : ملامح تحسين سياسات وإجراءات الموازنة العامة السعودية في ضوء إستراتيجية رؤية المملكة ٢٠٣٠ «ميزانية التحول» [1] :

القراءة الأولية لإعلان ميزانية المملكة ١٤٣٨/١٤٣٧ (٢٠١٦) تعكس الالتزام برؤية ٢٠٣٠ ، ومحاورها التمويلية الثلاث ، وهي :

١- تعزيز كفاءة الإنفاق العام، وترشيد برنامج الاستثمارات العامة.

٢- تعزيز توليد الإيرادات غير النفطية، وتوسيع القاعدة الضريبية تدريجيا.

٣- تنويع الثروة الوطنية، وزيادة الدخل من الاستثمار الحالي.

أهم ملامح البيان المالي لميزانية ١٤٣٨/١٤٣٧ (٢٠١٦) :

أشار بيان الميزانية للعام المالي ٢٠١٦ ، إلى عدة أهداف تعالج في مجملها ضبط الإنفاق، وتحسين موارد الدخل وحجم الدين، وتوجيه الموارد إلى القطاعات الرئيسية لضمان تحقيق النمو الاقتصادي . وربما تفصح الأعوام الخمسة القادمة (برنامج التحول ٢٠٢٠) عن المزيد من الاجراءات في اتجاه تحقيق هذه الأهداف . وفيما يلي نعرض لأهم التدابير التي أشار إليها بيان ميزانية العام المالي ١٤٣٨/١٤٣٧، لتقوية وضع المالية العامة وتعزيز استدامتها :

- تم إنشاء وحدة للمالية العامة داخل وزارة المالية للعمل على تحديد سقف الميزانية العامة، من خلال وضعها في إطار متوسط المدى(ثلاث سنوات).

- تأسيس مخصص دعم الميزانية العامة بمبلغ ١٨٣ مليار ريال، لمواجهة النقص المحتمل في الإيرادات، ليمنح مزيدا من المرونة لإعادة توجيه الإنفاق الرأسمالي والتشغيلي على المشاريع القائمة والجديدة ، ولمواجه أي تطورات في متطلبات الإنفاق.

- تطبيق معايير الإفصاح والتخطيط للميزانية وفق أفضل الممارسات الدولية، ومراجعة وتقييم سياسات الدعم الحكومي.

- الالتزام برفع كفاءة الإنفاق الرأسمالي والإنفاق التشغيلي والحد من تنامي المصروفات الجارية وتفعيل إلية الرقابة على الموازنة.

- مراجعة مستويات الرسوم والغرامات الحالية، واستكمال الترتيبات اللازمة لتطبيق ضريبة القيمة المضافة، وفرض رسوم إضافية على المشروبات الغازية والسلع الضارة.

- تحسين منهج وإدارة أصول الدولة، وطرح مجموعة من القطاعات والنشاطات الاقتصادية للخصخصة، وتذليل العقبات أما القطاع الخاص.

١- (رؤية المملكة ٢٠٣٠) ، (برنامج التحول الوطني ٢٠٢٠)، (موازنة المملكة للعام المالي ٢٠١٦).

- الالتزام بتعزيز الشركة مع القطاع الخاص، حيث يشير بيان الميزانية إلى أن عجز الموازنة سوف يتم تمويله من خلال أفضل الخيارات المتاحة (الصكوك، السندات، الاحتياطي) وبما لايؤثر على السيولة المتاحة للقطاع الخاص لتمويل الاستثمارات.

عناصر الميزانية العامة للعام المالي ١٤٣٨/١٤٣٧[1]:

١- بلغ إجمالي الإنفاق العام ٨٤٠ مليار ريال، في حين بلغ إجمالي الإيرادات العامة المقدر ٥١٣,٨ مليار ريال، ويقدر العجز في الميزانية الجديدة بنحو ٣٢٦,٢ مليار. ويقدر العجز كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (٢٤٥٠ مليار ريال) بنحو ١٣,٣٪.

٢- بلغت مخصصات قطاع التعليم العام والتعليم العالي وتدريب القوى العاملة نحو ١٩١,٦٥٩مليار ريال ، وهو ما يمثل ٢٢,٨ ٪ من إجمالي الإنفاق العام.

٣- بلغت مخصصات قطاع الخدمة الصحية والتنمية الاجتماعية نحو١٠٤,٨٦٤ مليار ريال، وهو ما يمثل ١٢,٤ ٪ من إجمالي الإنفاق العام.

٤- بلغت مخصصات قطاع الخدمات البلدية نحو ٢١,٢٤٦ مليار ريال ، وهو ما يمثل ٢,٥ ٪ من إجمالي الإنفاق العام.

٥- بلغت مخصصات قطاع التجهيزات الأساسية والنقل نحو ٢٣,٩٠٣ مليار ريال، وهو ما يمثل ٢,٨ ٪ من إجمالي الإنفاق العام.

٦- بلغت مخصصات قطاع الموارد الاقتصادية نحو ٧٨,١٢١ مليار ريال، وهو ما يمثل ٩,٣٪ من إجمالي الإنفاق العام.

في ضوء ما سبق يمكن ملاحظة الآتي:

حافظت المملكة العربية السعودية على مستوي إنفاق عام مرتفع، رغم انخفاض حجم الإيرادات بفعل تراجع أسعار النفط، ويرجع ذلك، إلى استخدام هوامش الأمان المالي القوية [2] (ودائع الاحتياطي العام للدولة)، التي تم بناؤها خلال الفترة من ٢٠٠٥ إلى ٢٠١٤، حيث ارتفعت من ١٩٠ مليار ريال عام ٢٠٠٥ إلى ١٥٠٠مليار ريال عام ٢٠١٤، لتوفير تمويل آمن لسد عجز الموازنة العامة.

أولويات الصرف في الموازنة العامة السعودية للعام المالي ١٤٣٨/١٤٣٧، جاءت متسقة مع الأولويات في الأعوام القليلة الماضية، حيث حظي قطاع التعليم بثاني أكبر مخصصات بعض قطاع الخدمات الأمنية والعسكرية، تلاه قطاع الصحة والشئون الاجتماعية.

كما جاءت مستويات الإنفاق على قطاعي الصحة والتعليم متسقة مع أولويات السياسة المالية ورؤية المملكة ٢٠٣٠ (مجتمع حيوي، اقتصاد مزدهر، حكومة فاعلة)، لما لهما من علاقة برفاهية المواطن وتكوين رأس المال البشري.

١- البيان المالي لوزارة المالية بمناسبة صدور الموازنة العامة للدولة١٤٣٨/١٤٣٧ (٢٠١٦).
٢- (الحسن : ٢٠١٦)

أسئلة الفصل الخامس عشر

أكتب " مقالة " فيما لا يتجاوز العشرة أسطر، في أحد الموضوعين التاليين:

(١) التطورات التي لحقت بالموازنة العامة السعودية من الناحية التاريخية.

....

....

....

....

....

....

....

....

....

....

....

....

....

....

....

....

....

....

أسئلة الفصل الخامس عشر

أكتب " مقالة " فيما لا يتجاوز العشرة أسطر، في أحد الموضوعين التاليين:

(٢) إستراتيجية رؤية المملكة ٢٠٣٠ وملامح تحسين سياسات وإجراءات الموازنة العامة السعودية

....

....

....

....

....

....

....

....

....

....

....

....

....

....

....

....

....

مراجع الباب الرابع

١. احمد جامع، مرجع سبق ذكره .
٢. احمد حافظ الجعويني، المرجع السابق .
٣. بول هرست وجرا هام طوميسون، "ما العولمة: الاقتصاد العالمي وإمكانات التحكم" ، ترجمة فالح عبد الجبار، عالم المعرفة، العدد ٢٧٣ ، سبتمبر ٢٠٠٠.
٤. حامد عبد المجيد دراز ، مرجع سابق.
٥. رياض الشيـخ "المالية العامة: دراسة الاقتصاد السياسي للحكومة"، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٥.
٦. زين العابدين بري، مرجع سابق.
٧. زين العابدين ناصر، مرجع سبق ذكره .
٨. سو زى عدلي ناشد ، مرجع سبق ذكره .
٩. السيد عبد المولى ، مرجع سابق .
١٠. عادل احمد حشيش ، « أصول الفن المالي للاقتصاد العام» المرجع السابق .
١١. عبد الكريم صادق بركات ، مرجع سابق .
١٢. عبدالباسط وفا ، المرجع السابق.
١٣. عبدالله العسكر، إدارة الميزانية، معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٤٠٣.
١٤. عبدالله محمد الحسن، "ثلاث خيارات مناسبة لتمويل العجز"، الرياض الاقتصادي، جريدة الرياض، الخميس ١١ أغسطس ٢٠١٦.
١٥. عبدالهادي طاهر « إستراتيجية التنمية والبترول في المملكة العربية السعودية»، الدار السعودية للنشر والتوزيع ، جدة ، ١٩٧٠.
١٦. على لطفي ،مرجع سابق.
١٧. محمد الطويل، "التنظيم الإداري في المملكة"، معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٤٠١.
١٨. محمد حامد دو يدار، مرجع سبق ذكره ،

١٩. محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، مرجع سابق.

٢٠. محمد شاكر عصفور، التنظيم المالي في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، الرياض ، ١٤٠١.

٢١. محمد صادق، " تطور الحكم والإدارة في المملكة العربية السعودية"، معهد الإدارة العامة ، الرياض ، ١٣٨٥.

٢٢. محمد عبد المنعم عبدالحميد، المؤسسات العامة ودورها في المملكة العربية السعودية، مطبعة مدني، القاهرة ، ١٩٨٢.

٢٣. محمود محمد الدمرداش، الميزانية العامة، مرجع سابق.

٢٤. يوسف إبراهيم يوسف، «النفقات العامة في الإسلام» ، دار الثقافة للطباعة والنشر، الطبعة الثانية، قطر ، ١٩٨٨.

٢٥. يونس البطريق، أسامة عبدالرحمن، « ميزانية الدولة في المملكة العربية السعودية»، ١٩٧٦.

26. Abba. p. Lerner, the economics of control, Macmillan, 1944 .

27. Alvin H. Hansen , Fiscal policy and Business cycles , W.W. Norton , Co.1941.

28. Philipe Tylor, the economics of public finance , Macmillan company , 1961 .

29. David Hume , political Discourse ,Edinburgh 1752 , chapter VIII.

30. J.M.Keynes , General theory of employment , interest and money.

31. Jesse Burkheald, Government Budgetting, N.Y. 1959

32. R.F.Kahan , The Relations of home investment to an employment , economic Journal , June 1931 .

33. Sir Herbert Britain, the British Budgetary system, George Allen & Union Ltd, 1959.

34. U.K.Hicks ,OP.Cit

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العربية

١. أحمد جامع، فن المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠ .

٢. أحمد حافظ الجعويني، « اقتصاديات المالية العامة: دراسة في الاقتصاد العام»، مكتبة عين شمس، القاهرة، ١٩٧٤ .

٣. باهر عتلم، سامي السيد، المالية العامة ودور القطاع العام في تحقيق الرفاهية الاقتصادية، (د.ن) (د.ت)

٤. بول هرست وجرا هام طوميسون، «ما العولمة: الاقتصاد العالمي وإمكانات التحكم»، ترجمة فالح عبد الجبار، عالم المعرفة، العدد ٢٧٣، سبتمبر ٢٠٠٠.

٥. حازم السيد عطوة، نظرية الإنفاق العام، أكاديمية الدراسات المتخصصة – الجامعة العمالية ٢٠٠٦/ ٢٠٠٧ .

٦. حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٠.

٧. رابح رتيب، « المبادئ الأساسية في علم المالية العامة»، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠ .

٨. رفعت المحجوب ،المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١ .

٩. رمزي ذكي، «الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة العامة في العالم الثالث»، سينا للنشر القاهرة ، ١٩٩٢ .

١٠. رياض الشيخ ، المالية العامة؛ دراسة الاقتصاد العام والتخطيط المالي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط١٩٨٧ ، ط١٩٩٥.

١١. زين العابدين بري، المالية العامة وميزانية الدولة، مكتبة الملك فهد الوطنية ، الرياض، ١٤٢٢.

١٢. زين العابدين ناصر، المالية العامة والتشريع المالي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧.

١٣. زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، الفتح للطباعة والنشر، ٢٠٠٣.

١٤. سهير محمود معتوق، أ. د . أمينة عز الدين عبد الله ، المالية العامة ، القاهرة، ٢٠٠٠ (د.ن)

١٥. سوزى عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٠ .

١٦. السيد عبد المولى، المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨ .

١٧. شوقي دنيا، «السياسة المالية في إطار الاقتصاد الإسلامي»، بحوث في الاقتصاد الإسلامي، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، الرياض،١٩٨٩.

١٨. صابر يونس بريك، د. أمل عصام ذكى، الإيرادات العامة، أكاديمية الدراسات المتخصصة – الجامعة العمالية ٢٠٠٦/ ٢٠٠٧ .

١٩. صابر يونس بريك، « دور الضريبة العامة على المبيعات في تمويل التنمية الاقتصادية في مصر ومدى إمكانية تطويرها إلى ضريبة على القيمة المضافة»، دار النهضة العربية،٢٠٠٦ .

٢٠. عادل أحمد حشيش ، أصول الفن المالي للاقتصاد العام، دار المعرفة الجديدة ، الإسكندرية ، ١٩٩٧ .

٢١. عاطف صدقي ، مبادئ المالية العامة، دار النهضة العربية،١٩٨٠ .

٢٢. عبد الباسط وفا محمد حسن،« سياسات وأدوات مالية الدولة الإسلامية» ، دار النهضة العربية،القاهرة، ٢٠٠٥.

٢٣. عبد الفتاح عبد ا لرحمن عبدا لمجيد، «اقتصاديات المالية العامة» ، بدون ناشر ، الطبعة الثالثة ، القاهرة، ١٩٩٧.

٢٤. عبد الكريم صادق بركات، «الاقتصاد المالي » ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩٥.

٢٥. عبدالله العسكر، إدارة الميزانية، معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٤٠٣.

٢٦. عبدالله محمد الحسن، «ثلاث خيارات مناسبة لتمويل العجز»، الرياض الاقتصادي، جريدة الرياض، الخميس ١١ أغسطس ٢٠١٦.

٢٧. عبدالهادي طاهر « إستراتيجية التنمية والبترول في المملكة العربية السعودية» ، الدار السعودية للنشر والتوزيع ، جدة ، ١٩٧٠.

٢٨. على لطفي، « اقتصاديات المالية العامة» ، مكتبة عين شمس ،١٩٩٤ .

٢٩. فؤاد مرسى، دروس في العلاقات الاقتصادية الدولية، دار الطالب الإسكندرية، ١٩٨٥

٣٠. محمد البنا، اقتصاديات المالية العامة، مطبعة الخولى ، ٢٠٠٣ .

٣١. محمد الطويل، « التنظيم الإداري في المملكة»، معهد الإدارة العامة ، الرياض، ١٤٠١.

٣٢. محمد حاتم عبد الكريم، «الوسيط في علم المالية العامة» ، دار النهضة العربية، ١٩٨٩.

٣٣. محمد حامد دو يدار، دراسات في الإقتصاد المالي، دار المعرفة الجامعية ـ الإسكندرية، ط١٩٩٦م.

٣٤. محمد شاكر عصفور، التنظيم المالي في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٤٠١.

٣٥. محمد شاكر عصفور، « أصول الموازنة العامة»، دار المسيرة، عمان ، ٢٠٠٩.

٣٦. محمد صادق، «تطور الحكم والإدارة في المملكة العربية السعودية»، معهد الإدارة العامة، الرياض ، ١٣٨٥

٣٧. محمد عبد السلام عمر، المالية العامة ، الطبعة الأولى، القاهرة ، ٢٠٠٥ (د.ن)

٣٨. محمد عبد المنعم عبدالحميد، المؤسسات العامة ودورها في المملكة العربية السعودية، مطبعة مدني، القاهرة، ١٩٨٢.

٣٩. محمود عبد الفضيل « برامج الإصلاح القطاعي الهيكلي في مصر والمغرب بين المأمول والمتوقع» مركز الدراسات الإستراتيجية والبحوث والتوثيق، بيروت، ١٩٩٤ .

٤٠. محمود محمد الدمرداش «الخصخصة كوسيلة لعلاج الاختلالات الهيكلية لقطاع الأعمال العام» ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى قسم الاقتصاد والمالية العامة– بكلية الحقوق جامعة القاهرة فرع بني سويف ١٩٩٩ .

٤١. محمود محمد الدمرداش، الميزانية العامة: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥م.

٤٢. محمود محمد الدمرداش، « دور التشريع الضريبي في تحسين العلاقة بين الممول والإدارة الضريبية : إطار نظري ودراسة حالة» ، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق – بني سويف،يناير ٢٠١٣.

٤٣. محمود محمد الدمرداش ،« الأزمة المالية العالمية : رؤية لإعادة بنية النظام المالي العالمي في ضوء النتائج والدروس المستفادة» ، مجلة (الأمن والقانون)، أكاديمية شرطة دبي، دولة الامارات العربية المتحدة، يوليو، ٢٠١٤.

٤٤. محمود محمد الدمرداش، «دور الدولة والتحديات التي تواجه الاقتصاديات العربية» المؤتمر العلمي السنوي السابع عشر الدولي لكلية التجارة بجامعة المنصورة، حول «استراتيجيات التحديث و الجودة للاقتصاديات العربية في إطار المنافسة العالمية» (القاهرة : جامعة الدول العربية ، ١٧ – ١٩ ابريل ٢٠٠١) .

٤٥. مصطفى رشدي شيحه ، مبادئ الاقتصاد من خلال التحليل الجزئي : نظرية الإنتاج ونظرية الاستهلاك، دار المعرفة الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٩٤ .

٤٦. ناصف عبد الخالق جاد «التضخم الوظيفي في الجهاز الإداري الكويتي» مجلة العلوم الاجتماعية ، الكويت، ١٩٨٧ .

٤٧. نعمت عبد اللطيف مشهور، «الوسط: مفهومه – مجالات– تحديده في الاقتصاد الإسلامي» ، مصر المعاصرة ، العددان ٤٥٥/ ٤٥٦ (يوليو – أكتوبر) ، ١٩٩٩.

٤٨. يحي عبد الغني أبو الفتوح، الجوانب الاقتصادية والمالية في الميزانية العامة، معهد الإدارة العامة ، مركز البحوث، ٢٠١٤.

٤٩. يوسف إبراهيم يوسف، «النفقات العامة في الإسلام»، دار الثقافة للطباعة والنشر، الطبعة الثانية، قطر ، ١٩٨٨.

٥٠. يونس البطريق، أسامة عبدالرحمن، «ميزانية الدولة في المملكة العربية السعودية»، ١٩٧٦.

ثانياً: المراجع الأجنبية

1. Bastable , C.E. (1932) . Public Finance , MacMillan, U.K.
2. Britain , sir Herbert.(1959) . the British Budgetary system, George Allen & Union Ltd,.
3. Buchanan, J.M. (1999). "The demand and supply of public good". Indianapolis, IN: Liberty Fund.
4. Burkheald , Jesse.(1959). Government Budgeting, N.Y.
5. Clark , T.M, " Business acceleration and the law of demand", Journal of political economy , march 1917 .
6. Hansen ,Alvin H.(1941). Fiscal policy and Business cycles .W.W. Norton , Co.1941.
7. Hicks,U. K,(1968). Public Finance .Cambridge university , London.
8. Hugh Dalton (1961). Principle Of Public Finance , London.
9. Hume ,David .(1952) .political Discourse ,Edinburgh 1952 , chapter VIII.
10. Kahan, R.F.(1931). The Relations of home investment to an employment , economic Journal , June 1931 .
11. Keynes, J.M.(1936). General theory of employment , interest and money, Palgrave Macmillan.
12. Lerner, Abba. p. (1944). "The economics of control", Macmillan.
13. Musgrave R. A& Peggy Musgrave. (1959). Musgrave, "Public Finance in Theory and Practice,Mac- Grow Hill bookcompany.
14. Musgrave R. A,& Peggy. (1958). Musgrave, "Classics in the Theory of Public Finance", Macmillan and Cold, London.

15. Pegou, A.C.(198). A study in Public Finances. 3th ed. , Macmillan , London.
16. Samuelson, Paul. " Interaction between the acceleration principle and the multiplier ",(Review of economic and statistics) , May , 1939 .
17. Seligman,Edward (1925) .Studies in public finance. N.y.
18. Simone, Henry.(1955). Personal IncomeTaxation: The definition of income as a problem of fiscal policy ", University of Chicago press, of Chicago.
19. Taylor,Philippe.(1961). The economics of public finance, Macmillan company.

المحتويات

الباب الثاني
نظرية النفقات العامة

الباب الثالث
نظرية الإيرادات العامة

الباب الرابع

نظرية الموازنة العامة

وتطور الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية

تم بحمد الله